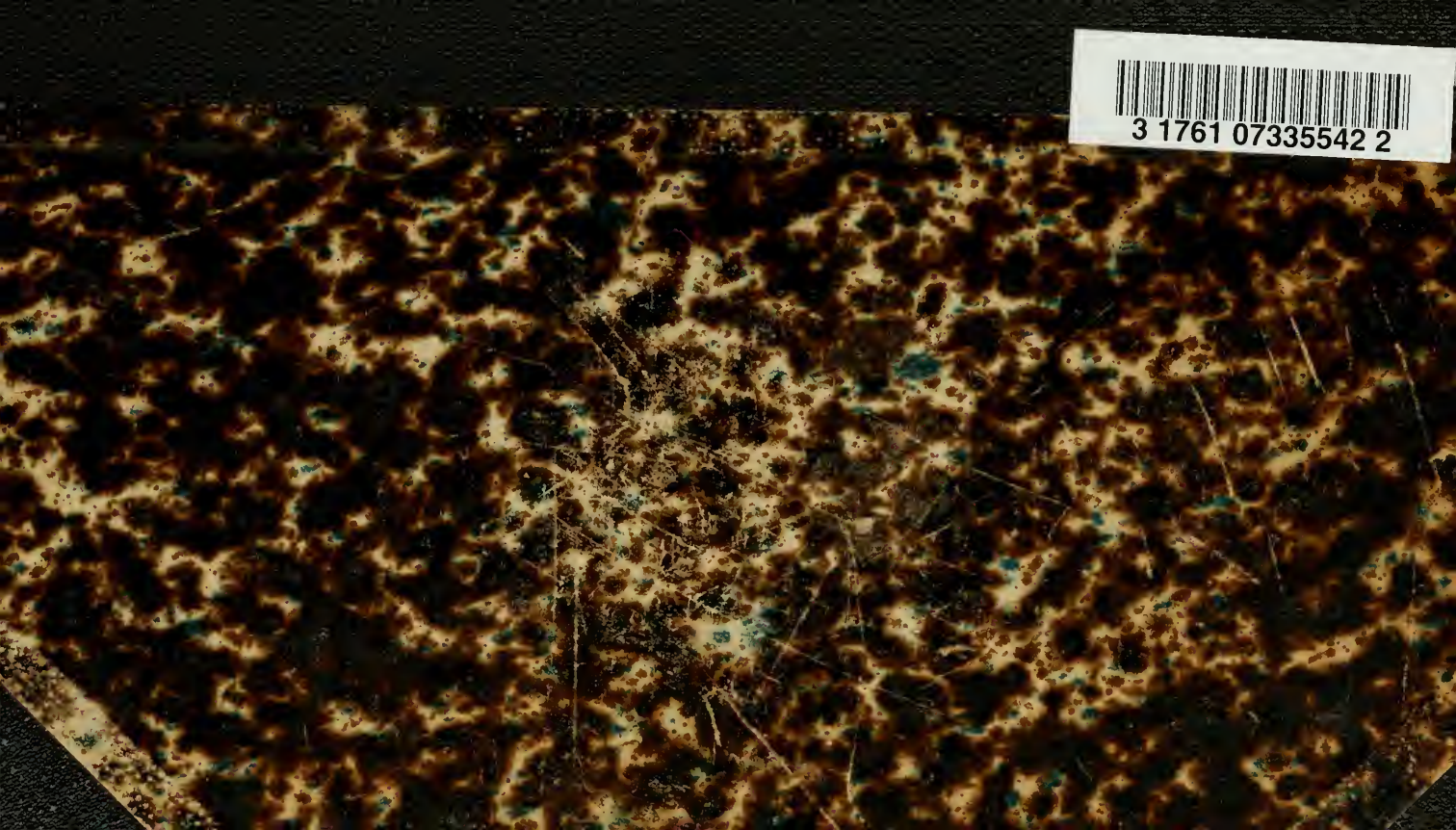

3 1761 07335542 2

Digitized by the Internet Archive
in 2010 with funding from
University of Ottawa

http://www.archive.org/details/lacharitavante00hube

LEES-MUSEUM
BIBLIOTHEEK
TE AMSTERDAM

LA

CHARITÉ AVANT ET DEPUIS 1789

DANS LES CAMPAGNES DE FRANCE

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

Des Sociétés coopératives et de leur situation légale en France. Paris : Pichon, 1869. In-8. . . . . 6 fr. 50

De la situation légale des ouvriers en Angleterre. Paris : Pichon, 1876 In-8. . . . . 1 fr. 50

Les Associations professionnelles. Paris : Le Clerc, 1879. In-8. 0 fr. 00

Études sur les diverses législations qui règlent le travail des enfants et des femmes employés dans l'industrie. Paris : Pichon, 1881. 1 fr. 50

Les Associations coopératives en France et à l'étranger. Ouvrage couronné par l'Académie des sciences morales et politiques. Paris : Guillaumin, 1884. In-8. . . . . 8 fr. »

Les Corporations d'arts et métiers et les Syndicats professionnels en France et à l'étranger. Ouvrage couronné par l'Académie des sciences morales et politiques. Paris : Guillaumin, 1885. In-8. . . 7 fr. 50

SAINT-AMAND. — IMPRIMERIE BECQUET ET FILS, 29, RUE DE PARIS.

LA

CHARITÉ AVANT ET DEPUIS 1789

DANS LES CAMPAGNES DE FRANCE

AVEC

QUELQUES EXEMPLES TIRÉS DE L'ÉTRANGER

PAR

P. HUBERT-VALLEROUX

AVOCAT A LA COUR DE PARIS, DOCTEUR EN DROIT

OUVRAGE COURONNÉ

Par l'Académie des Sciences morales et politiques

PARIS

LIBRAIRIE GUILLAUMIN ET Cie

Éditeurs du Journal des Économistes, de la Collection des principaux Économistes,
du Dictionnaire de l'Économie politique,
du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation, etc.

RUE RICHELIEU, 14

1890

HV
265
H8

LIBRARY
JAN 20 1969
UNIVERSITY OF TORONTO

RONIC VERSION
AVAILABLE

97000614

ecc - 185 A

PRÉFACE

Le travail qui suit est dû à un concours académique. L'Académie des sciences morales avait mis au concours le sujet de « l'indigence et de l'assistance dans les campagnes depuis 1789 »; elle a bien voulu accorder le premier rang au mémoire que je lui avais remis et le rapporteur, M. Picot a pensé que ce mémoire, à cause des renseignements qu'il contient, suite des recherches que j'ai dû faire, pourrait, s'il était publié, avoir peut être quelque utilité [1], c'est ce qui m'a décidé.

Mon livre n'est pas le premier sur la question : deux des concurrents qui venaient de suite après moi dans l'ordre des récompenses, MM. Léon Lallemand et Emile Chevallier, ainsi qu'un troisième concurrent M. Saunois de Chevert qui avait obtenu une mention honorable, ont publié le premier les

[1] M. Picot disait dans son rapport : « l'Académie doit s'applaudir d'avoir choisi un tel sujet. C'est, assurément, l'un des plus brillants concours qu'elle ait eus à juger,.. Il lui est permis d'espérer que les recherches qu'elle a provoquées produiront des résultats féconds; si quelques idées fausses sont réfutées, quelques préjugés détruits, des notions saines et pratiques répandues, si elles pénètrent, grâce à elle dans les esprits et si elles s'y établissent, elle aura remporté le plus grand succès qu'elle puisse ambitionner : aider au progrès général, en assurant le triomphe d'une idée juste. »

conclusions de son travail et les deux autres leur travail entier [1]. Le mien, parce qu'il est assez différent de ces trois ouvrages, m'a semblé pouvoir encore être présenté au public.

Je prie le lecteur de ne point s'étonner du titre que je lui ai donné : « La Charité ». C'est le nom chrétien, le nom historique de cette vertu désignée aujourd'hui par le terme officiel et assez récent d'assistance. Malgré le discrédit injuste où ce nom est tombé, je n'ai pas craint de m'en servir et de le mettre en tête de mon travail.

Pour répondre au désir de l'Académie, je ferai remarquer que le présent ouvrage n'est pas une reproduction entière du manuscrit envoyé au concours. J'ai donné plus d'importance à la partie historique. Le programme du concours en comportait peu et comme l'étude du passé permet de mieux comprendre le présent et de mieux apprécier ce qu'il convient de faire, j'ai voulu profiter du temps dont je disposais et n'ai pas craint de m'étendre de ce côté. J'ai par contre retranché de ce que j'avais dit sur l'état actuel des campagnes. Mes renseignements ne portaient que sur certaines parties de la France et il y avait trop d'inégalité dans une étude dont j'ai restreint l'étendue afin de pouvoir serrer davantage le sujet. De même, j'ai diminué le chapitre qui traitait des projets de lois présentés depuis vingt ans sur la question qui m'occupe. Il m'a semblé que certains développements seraient sans intérêt pour le lecteur, et je suis arrivé ainsi, sans augmenter la longueur de mon étude à en accroître, je crois, l'intérêt.

[1] Léon Lallemand. *L'Assistance des classes rurales au XIX. siècle* (Guillaumin, 1889).

Émile Chevallier. *L'Assistance publique dans les campagnes* (A. Rousseau, 1889).

Saunois de Chevert. *L'Indigence et l'assistance dans les campagnes* (Guillaumin, 1889).

Je n'ai point négligé de parler de la charité privée, et l'exposé que j'ai fait des entraves mises à son exercice par le pouvoir public, me vaudra sans doute quelques critiques. Je demande au lecteur de distinguer ici l'impartialité de l'indifférence. L'impartialité, j'ai tout fait pour la garder, c'est-à-dire pour ne rien écrire qui ne fut exact et tiré de bonne source, mais je n'ai pas écrit avec indifférence, je ne le pouvais pas en un point qui touche si fort l'intérêt des pauvres et les libertés de mon pays.

Pardonnez-moi lecteurs, si j'ai mis dans mon style, quelque chose de ce que je sentais dans mon âme, ou plutôt, si vous n'entrez dans mes opinions, entrez au moins dans mes sentiments et prenez parti. Vous ne pouvez en une telle question rester neutres et insensibles; comme jurisconsultes, comme économistes, comme hommes d'État, mettons seulement comme électeurs, vous devez vous prononcer; la lecture de ce travail vous aidera peut être à le faire avec connaissance et si j'ai pu vous convaincre, mon livre aura rempli le but que souhaitait la savante compagnie qui m'a décidé à l'écrire d'abord et ensuite à le publier : « aider au progrès général en assurant le triomphe d'une idée juste. »

Janvier 1890.

INTRODUCTION

Il a été publié en France de fort bons travaux sur l'assistance, mais qui traitent presque exclusivement de la population urbaine, et lorsqu'on cherche, non plus dans les livres, mais dans la pratique les institutions de secours : hospices, hôpitaux, asiles, on les trouve pour la plupart, on pourrait dire presque toutes dans les villes. « Nous vivons à la campagne, disait M. Benoit d'Azy à l'Assemblée nationale, le 15 janvier 1872, nous voyons autour de nous de pauvres gens qui n'ont ni les secours médicaux, ni les soins dont ils ont besoin lorsqu'ils sont malades. Tandis que dans les villes, l'organisation des secours est très bien établie, dans les campagnes rien n'est organisé d'une manière suffisante ou même approximative. »

D'où vient cela? car on verra par l'Historique, qu'il n'en a pas toujours été ainsi. Pour l'assistance publique, cela vient de ce double fait, que la pauvreté est à la fois plus apparente et plus bruyante dans les villes et de ce que les secours y sont aussi plus abondants. La pauvreté dans les villes s'étale davantage, elle se fait aussi mieux entendre; les gouvernants la tiennent souvent pour redoutable et ne la négligent pas. En même temps, les moyens de secours abondent. Le nombre

des gens aisés est grand, les ressources ou offertes spontanément ou demandées aux contribuables permettent d'ériger, ou au moins de soutenir des institutions charitables nombreuses. A Paris, il y a une organisation toute spéciale : l'administration de l'assistance publique, c'est-à-dire une administration à part qui possède un budget de quarante à cinquante millions.

Dans les campagnes, les malheureux sont fort dispersés, ils attirent bien moins l'attention, ils sont silencieux et patients : on ne redoute rien de leurs souffrances. Les secours aussi sont difficiles à obtenir. D'ordinaire, les communes rurales ne sont pas riches ; on a depuis quelques années fort imprudemment chargé leurs finances et elles se dispensent volontiers de toute dépense qui n'est pas imposée ou par quelque loi spéciale, ou par la politique des gouvernants. Voilà pour l'assistance publique.

Quant à l'assistance privée, elle dépend de la présence de personnes charitables ; or des personnes de cette sorte se trouvent dans les villes, parfois en grand nombre ; elles ne se rencontrent qu'accidentellement dans les campagnes. Certains villages en ont, un plus grand nombre n'en ont pas, quelquefois par leur faute, mais enfin les secours font souvent défaut.

D'autre part, voici deux considérations dont il est juste de tenir compte. La pauvreté est moins pénible à la campagne qu'à la ville, et les malheureux des campagnes tirent assistance jusqu'à un certain point des organisations de secours établis dans les centres urbains.

Le pauvre dans les villes est absolument dénué ; il est souvent sans abri, car il loue l'endroit où il habite et le défaut de payement du loyer le fait expulser. Il peut être sans nourriture : car il n'en a que par achat et il manque de ressources. Il en est autrement à la campagne où les pauvres locaux et domiciliés (je les nomme ainsi par opposition aux vagabonds) ont presque toujours la disposition d'une chaumière ; si délabrée soit-elle, c'est un domicile, c'est un chez-soi. Il est rare que la chaumière ne soit pas avoisinée d'un jardin ; c'est une res-

source encore. Souvent il y aura des communaux qui permettront au paysan pauvre, à la veuve, d'avoir quelques chèvres, une vache peut-être; à défaut de communaux ils ont encore l'herbe des chemins; dans le voisinage de forêts domaniales, le droit de ramasser du bois mort; dans les pays de céréales ou de vignes le vieux droit de glane procurent encore au pauvre de la campagne des ressources que ceux de la ville ne connaissent pas.

Et puis, le mot de « pauvreté » n'a pas un sens bien précis. Peut-on accepter la distinction que prétendait faire M. de Gérando entre la *pauvreté*, manque d'une partie du nécessaire, et l'*indigence*, manque absolu de ce nécessaire? Mais il faudrait alors définir le nécessaire, ce qui ne se peut. Pour le pauvre des villes du Nord, le café au lait et les tartines de pain beurré font partie du nécessaire; s'ils en sont privés, ils manquent de l'indispensable, ils manquent de nourriture.

Que diraient les paysans des Cévennes ou même ceux du Centre en apprenant que les pauvres secourus à Roubaix ou à Lille ont du café et de la viande tous les jours? C'est à leurs yeux la marque de l'opulence, et, d'autre part, quelle serait la surprise des pauvres urbains en apprenant que les pauvres de la Nièvre ou de l'Aveyron n'ont pas de loyer à payer, parce qu'ils habitent chez eux? Quelle marque de richesse! Peut-on donner à des propriétaires?

Les soldats allemands de la Poméranie et du Brandebourg qui envahirent nos campagnes en 1870, étaient stupéfaits de trouver des lits dans les maisons les plus simples. Tout le monde est riche ici, s'écriaient-ils en pensant à leur pays où les paysans couchent sur la paille ou sur des poêles en terre battue. Le paysan français pourtant ne considère pas l'usage d'un lit comme une marque de richesse, et j'ai vu chez de pauvres gens de la Basse Normandie des lits de plume qui auraient fait envie, non pas seulement aux riverains de la Baltique, mais à des paysans vosgiens aisés, qui sont bien moins raffinés sur cet article. C'est en Normandie un luxe si ancien (il existait au XIVe siècle) qu'on le tient pour chose nécessaire.

Quel pauvre de Paris voudrait aujourd'hui joncher sa chambre de paille ? C'était pourtant au XIIe siècle un luxe royal, et Philippe-Auguste, dans une charte que nous avons encore, donne aux pauvres de l'Hôtel-Dieu « toute la paille qui se trouvera en nos chambres, lorsque nous quitterons Paris pour aller coucher ailleurs ».

L'habitude et la comparaison font une grande partie de la pauvreté. Les pauvres sont plus malheureux dans les villes, parce qu'ils voient autour d'eux des gens opulents, et ils sont habitués à considérer comme nécessaires bien des choses que leurs pères ne regardaient pas comme telles. Dans les campagnes, le paysan n'a pas le spectacle de cette richesse ou même de cette aisance, ou il l'a beaucoup moins. La plupart de ceux qui l'entourent ont encore un simple extérieur et des habitudes frugales.

M. Baudrillart, en décrivant les campagnes du Morbihan, marque qu'il trouve dans le pays assez de propriétaires moyens dont le revenu va de 4 à 6,000 francs. « Avec cela, ils sont les seigneurs du pays. » On comprend alors cette exclamation d'un paysan breton : « Cette personne est riche ; on dit qu'elle peut mettre le pot-au-feu toutes les semaines ! » Dans un tel pays, on doit trouver fort supportable ce qui ailleurs serait considéré comme la misère.

J'ai dit qu'il fallait tenir compte aussi du secours procuré aux indigents des campagnes par les institutions charitables des villes. Ce secours n'est pas apparent, mais il est réel. « Il est à remarquer, écrivait, il y a douze ans, M. du Clézieux, que les établissements en faveur des jeunes filles pauvres se forment tous dans les villes, mais s'alimentent de la campagne. »

Les malades des campagnes sont refusés par les hôpitaux des villes, les bureaux de bienfaisance urbains ne secourent que les pauvres domiciliés ; c'est du moins la rigueur du principe. Mais, en fait, on trouve dans nombre d'hôpitaux urbains des malades des campagnes ; qu'ils n'y soient pas reçus sans difficulté, il est évident, mais enfin ils y sont reçus. Nombre

d'enfants trouvés déposés aux hospices des villes viennent de la campagne; c'est un état de choses ancien, il existait déjà au commencement du XVIIe siècle. Les filles séduites viennent souvent se cacher dans les grandes villes, à Paris surtout, et y faire leurs couches. C'est assez dire qu'elles tombent à la charge de l'assistance. Nombre de malheureux arrivent aussi dans les villes, persuadés qu'ils y trouveront des secours abondants. Il n'est pas sans exemple que des indigents aient été expédiés ainsi à Paris par les municipalités de leur commune, qui pensaient s'en débarrasser en leur payant les frais de voyage. Nombre de gens dans l'embarras et à demi ruinés arrivent ainsi dans les grands centres, dans l'espoir de s'y créer des ressources, et neuf fois sur dix tombent dans la misère. C'est ainsi que l'assistance publique de Paris, sur 1,000 individus secourus, compte à peine 250 natifs; les autres sont des étrangers, étrangers à la France (environ 70) ou à Paris. Sans doute les petites villes envoient un fort contingent, mais les campagnes fournissent aussi le leur. Dans les enquêtes ou dans les écrits relatifs à la question qui m'occupe, il est ordinaire d'entendre attribuer à la meilleure organisation de l'assistance dans les villes le penchant fâcheux que montrent les gens de la campagne à s'y porter.

Assurément ce n'est pas ce qui détermine des individus jeunes et valides et toutefois cette plainte, qui est déjà consignée en 1790 dans les rapports du *Comité de la mendicité*, se retrouve avec la même force dans les documents parlementaires de 1848 et 1872. Une des raisons, y est-il dit, qui attirent le plus les paysans dans les grands centres, est la certitude qu'ils ont d'être secourus en cas de besoin, tandis qu'ils se sentent abandonnés à la campagne. On sait, en tous cas, qu'il est presque impossible de faire partir des grandes villes les malheureux qui s'y trouvent sans famille et sans appui. Ils résistent tant qu'ils peuvent aux efforts que l'on fait pour les renvoyer dans leur commune d'origine, alors même qu'ils y ont encore des parents et des attaches.

Cette préférence des malheureux, même ruraux d'origine, pour les villes est contraire à une idée fort répandue qui fait considérer la population villageoise comme très secourable pour les siens. C'est une opinion reçue que le misérable peut se trouver dans une ville absolument isolé, et seul au milieu de la foule qui l'entoure, alors qu'au village il sera assisté par l'un et par l'autre, suivant le pouvoir de chacun. Cette idée sur la charité du paysan est vraie en partie; le paysan donnera volontiers un peu de pain, un fagot, quelques pommes de terre, mais en bien des cas il montrera cette indifférence et cette dureté qui sont trop souvent au fond de sa nature. Que l'on me permette de citer deux faits pour expliquer ceci. Mon père, docteur en médecine[1], m'a rapporté qu'ayant rempli, lors du choléra de 1832, les fonctions de médecin des ambulances volantes du Gros-Caillou, quartier pauvre et habité en partie par des ouvriers étrangers à Paris, il n'avait vu aucun d'eux mourir sans soins. L'encombrement des hôpitaux et la rapidité du mal obligeaient de les soigner souvent dans leurs pauvres mansardes et beaucoup ne connaissaient personne autour d'eux; cependant il se trouvait toujours des voisins compatissants pour venir les veiller et les assister aussitôt qu'on les savait malades. Et ceci se passait dans un quartier très éprouvé, lors de la première invasion d'un mal qu'on savait contagieux et qui, par la rapidité de ses coups, répandait partout une terreur presque superstitieuse. Au contraire, j'ai eu occasion, il y a peu d'années, de visiter dans un petit village de la Sarthe une pauvre femme qui venait de perdre son mari, journalier cultivateur, après une courte maladie. Elle n'avait reçu aucune assistance des autres habitants. « Il ne s'est même pas trouvé, disait-elle, une bonne âme pour venir garder mes enfants et me permettre d'assister à l'enterrement de mon mari. »

Le premier fait rentre dans l'ordinaire. C'est une marque de cette bonté secourable chez les pauvres gens des grandes

[1] Et auteur d'un traité sur l'*Assistance sociale* publié en 1854.

villes et que Béranger avait justement marquée dans sa chanson des *Gueux :*

Ils s'aiment entre eux.

(Il eût pu dire : ils s'aident entre eux). Pareille disposition se rencontre en plusieurs provinces, en Bretagne par exemple, dans la population des campagnes. On voit même ailleurs les habitants d'un village se réunir pour cultiver la terre ou la vigne d'un voisin malade. C'est un reste de cette solidarité qui unissait si fortement jadis les habitants d'une même paroisse, qu'ils n'avaient pas seulement des habitudes, une manière d'être et des sentiments semblables, mais qu'ils se regardaient comme membres d'une même famille. Le second fait n'est donc pas l'habitude, mais il est l'indice d'un état qui tend malheureusement à devenir fréquent ; c'est l'isolement égoïste où chacun se retire. Ce mouvement est sensible déjà dans les campagnes qui, les premières, sont arrivées à l'aisance. Là, chacun songe à sa fortune ; à la faire s'il n'en a pas, à l'accroître s'il en a déjà une ; on pense peu à ses voisins, on tend au but sans prendre garde à ceux qui souffrent.

Le précepte qui ordonne d'assister les pauvres est oublié, comme tous ceux qui tirent de la religion leur origine et leur force. Ainsi la charité privée n'a pas toujours l'efficace qu'on lui suppose quelquefois, et d'autre part la charité publique en a peu.

Quels effets cependant produisent ces deux sortes de charité officielle et particulière ? Quelle direction pourrait-on leur donner ? c'est-à-dire que font-elles, que pourraient-elles faire ? C'est un assez beau sujet d'étude et que l'Académie a fort heureusement proposé.

Il faudrait, avant de l'aborder, résoudre encore une difficulté, si elle pouvait être précisément résolue ; ce serait, puisqu'il ne s'agit ici que de la population des campagnes, de la distinguer nettement de celle des villes. Mais comment y arriver ? C'était, il y a cent ans, plus facile. L'industrie s'exerçait presque uniquement dans les villes ; on ne trouvait dans les campa-

gnes que des métiers de tisserands, et ceux qui les maniaient se mêlaient de culture : ils avaient donc la vie, les gains et les mœurs des paysans. Si, d'autre part, les villes recevaient souvent dans leurs murs les paysans de la banlieue qui, à l'origine, y étaient venus chercher la sécurité pour leur toit et des franchises, il n'y en avait pas moins entre les deux populations, rurale et urbaine, une différence bien tranchée. Aujourd'hui nous avons un grand nombre de villages industriels, c'est-à-dire peuplés par des ouvriers, anciens paysans souvent, mais qui ont quitté la culture pour se donner à l'industrie. Ils continuent cependant, parce que les fabriques qui les occupent sont situées hors des villes, à habiter la campagne ; mais si leur vie est pour l'extérieur à demi rurale, leur occupation, leur intérêt et bientôt leurs idées en font de véritables ouvriers urbains.

Il est donc aujourd'hui, en bien des cas, malaisé de distinguer la population rurale de la population urbaine ; il faut se contenter de distinguer en gros ces deux populations qui, en effet, sont très différentes, mais en avertissant le lecteur qu'une séparation bien nette n'est pas possible à établir, que d'ordinaire les statistiques ne la font pas et qu'il en peut résulter quelques erreurs de détail.

LA

CHARITÉ AVANT ET DEPUIS 1789

DANS LES CAMPAGNES DE FRANCE

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE

On rencontre encore dans le public, j'entends même dans le public instruit (le seul dont j'ai à m'occuper, puisque c'est le seul qui lise quelquefois des livres), les plus étranges idées sur la situation des campagnes françaises avant 1789. De bonne foi, on se les figure mal cultivées, mal peuplées et par une population misérable ; chaque paysan presque est un indigent. Quant au moyen âge, et l'on comprend communément sous cette désignation tout le temps écoulé avant le règne de Henri IV, c'est une période de détresse et de misère absolue où le paysan oppressé à peine à ne pas mourir de faim. Qui a fait une opinion si peu exacte? Quelques extraits d'auteurs anciens souvent cités comme le passage de La Bruyère sur l'extérieur du paysan, quelques citations de Vauban et de ses contemporains relatives à la période d'extrême misère qui marqua les dernières années du règne de Louis XIV, la considération des disettes alors nombreuses et les boutades de quelques philosophes du XVIIIe siècle comme celle de Chamfort : « C'est une vérité incontestable qu'il y a en France sept millions d'hommes qui demandent l'aumône et douze

millions qui sont hors d'état de la leur faire. » Ajoutez les commentaires d'écrivains plus passionnés qu'érudits et vous aurez ce qui a formé un sentiment très faux ; on le verra.

Que penserait-on d'un écrivain qui, pour transmettre aux siècles futurs un tableau de notre époque, rassemblerait quelques traits de misère désolante, comme on n'en trouve que trop au sein même de nos cités les plus riches ; qui reproduirait par exemple la description faite à l'Académie des sciences morales de la *cité des Kroumirs* et de la *cité Dorée* ? ou bien encore décrirait la famine qui a désolé l'Algérie, il y a environ vingt ans, et enlevé une partie de la population indigène ? On lui opposerait sans doute qu'un peuple est mal peint par quelques traits particuliers pris encore parmi ceux qui attirent l'attention comme étranges et extraordinaires, et qu'on représente mal toute une époque en étalant ce qui s'est passé en une année de misère et quelquefois seulement en une partie du pays. C'est pourtant ce que trop d'écrivains font pour notre passé. Je me souviens d'avoir appris l'histoire de France dans un ouvrage où, après avoir cité le fait rapporté par Raoul Glaber, chroniqueur bourguignon du XIe siècle, d'un boucher condamné pour avoir vendu de la chair humaine sur le marché de Tournus, pendant une famine, l'auteur ajoutait : « Telle était l'effroyable misère des temps féodaux. » Ainsi la tromperie de ce marchand, mettons, si l'on veut, la famine qui réduisait à l'extrémité cette partie de la Bourgogne, était une image de l'état de la France entière pendant toute l'époque féodale ! Quelle sorte de logique et quelle manière d'enseigner ! L'erreur ne serait pas moindre si l'on jugeait le paysan français d'autrefois par le portrait qu'en trace La Bruyère, qui n'avait jamais habité la campagne ; que ne le juge-t-on par les dessins de Lancret et de Boucher et par les pastorales de Florian qui le représentent couvert de rubans et faisant des vers ? on en aura une idée aussi juste.

La vérité ne doit pas être cherchée dans quelques faits exceptionnels, mais dans ceux qui s'appliquent à toute une population, qui la suivent dans sa vie ordinaire et la peignent

sous ses traits habituels, et non avec ceux que lui aura donnés quelque extraordinaire accident. Notre temps heureusement a produit assez d'études patientes, de monographies détaillées et exactes pour qu'on puisse enfin décrire avec connaissance l'état des anciennes populations rurales. Mais parce que cet état a beaucoup varié avec les siècles, il n'est pas possible de faire un seul tableau de ce qui a été avant 1789; il faut diviser. Je rechercherai donc ce qu'était l'indigence et les moyens de secours parmi les populations rurales, d'abord au commencement du XVIe siècle, ensuite à la fin du XVIIIe. Je prends ces époques : la première parce qu'elle termine le moyen âge et qu'elle en garde encore le caractère et les institutions, la seconde parce qu'elle fait voir quelle était la situation au moment de la Révolution. Ce sont deux époques fort différentes, qui ont leurs caractères propres et méritent d'être distinguées.

Il en faut marquer au moins les traits principaux en donnant toutefois plus d'attention à la seconde, qui, nous étant plus proche, nous touche aussi davantage.

CHAPITRE PREMIER

Indigence et assistance dans les campagnes au commencement du XVIe siècle.

§ 1. — Indigence.

Il est sans doute difficile de décrire l'état intérieur de la population agricole à une époque aussi éloignée de nous. Les chroniqueurs du temps n'en parlent pas; ils racontent les événements extérieurs et qui frappent: les guerres, les pestes ou les famines, ou encore les belles actions des princes ou des chevaliers, ou la pompe des cérémonies publiques. Qui d'entre eux aurait eu l'idée de décrire la manière de vivre des paysans? C'est avec des testaments et des inventaires, avec des *livres de raison* ou livres de famille, avec des documents de toutes sortes recherchés et comparés avec une patience infinie, que de laborieux chercheurs ont, de nos jours, retrouvé les traits de ces paysans de l'ancienne France, nos ancêtres et si mal connus pourtant. Ces documents nous les montrent beaucoup moins misérables qu'on suppose. Qui sait aujourd'hui, en dehors peut-être d'un petit nombre d'hommes adonnés à ces études, que les campagnes françaises étaient aussi peuplées aux XIVe et XVe siècles que de nos jours? Je me souviens de la surprise que j'éprouvai lorsqu'il m'arriva de lire pour la première fois une telle assertion; elle était si

contraire à tout ce qui se dit et se croit communément! Et pourtant lorsqu'on trouve en ce sens le témoignage d'érudits tels que MM. Dureau de la Malle, Leber, Moreau de Jonnès, Léopold Delisle, Siméon Luce, Ch. de Ribbe, Robillard de Beaurepaire, A. de Boislisle; lorsqu'on les voit convenir entre eux, bien qu'ayant étudié des provinces différentes et des documents différents, il faut bien se rendre, surtout lorsqu'on songe qu'il ne leur a rien été opposé que de vagues déclamations sur un temps que l'on dit avoir été une époque de misère non interrompue.

Qu'on le remarque bien du reste, il ne s'agit point de comparer la population de la France du XVe siècle avec celle d'aujourd'hui, mais seulement la population des campagnes. Or, les villes d'alors étaient rares et peu peuplées. Une ville de 6,000 habitants était alors importante; elle est à peine considérée aujourd'hui. On trouve même au XIIe siècle des villes de 12 à 1,500 âmes qui font figure dans l'histoire. La population urbaine forme aujourd'hui un tiers de la population de la France, elle n'en faisait pas alors le quinzième [1]. C'est du côté des villes qu'est venu depuis un siècle tout l'accroissement de la population française.

M. Dureau de la Malle estime à 25 millions d'âmes environ, la population de la France en 1328; il y a au moins 23 millions pour les campagnes : en ont-elles bien plus aujourd'hui? M. Léopold Delisle croit, lui aussi (*Classes rurale sen Normandie*, p. 174) que la population des campagnes au XIIIe siècle égalait celle d'à présent. En ce siècle, nous dit-il, on défricha beaucoup, la paix procurée par le règne de saint Louis ayant fort accru la population.

« Il est maintenant hors de doute, écrit de son côté M. Siméon Luce (*Histoire de Bertrand du Guesclin*, p. 55), que la popu-

[1] De plus, beaucoup de villes d'alors avaient une population semi-rurale: elles servaient d'habitation aux paysans cultivant la banlieue. Ainsi à Provins qui fut quelque temps le séjour des comtes de Champagne et rivale de Troyes, la ville haute était en partie habitée par des paysans et l'est encore aujourd'hui. C'est le canon des vignerons de Provins qui inquiéta Henri IV lorsqu'il assiégea la ville.

lation rurale de la France pendant la première partie du XIVe siècle avant la peste de 1348 et les désastres de la guerre de Cent ans (cette population avait retrouvé au commencement du XVIe siècle, ce qu'elle perdit alors) égalait au moins, si elle ne dépassait un peu sur certains points, celle de la France actuelle. C'est la conclusion où étaient arrivés depuis longtemps les savants qui avaient traité cette question d'une manière tout à fait approximative et des recherches plus circonscrites et approfondies n'ont fait que la confirmer. »

Mais la densité de la population n'est pas seule à considérer; si les aliments font défaut, cette densité ne fera qu'accroître sa misère. Or, l'auteur que je citais, estime que « cet accroissement de la population correspondait à une aisance générale dont notre pays n'a peut-être retrouvé l'équivalent qu'à une époque assez récente », et il cite des preuves de ce bien-être : à côté des pays où l'on vit de bouillie et de pain de seigle, il y en a assez d'autres où le paysan mange du pain blanc (on en distribue même aux mendiants), de la viande de porc en abondance et de la volaille.

M. Léopold Delisle ne parle que de la Normandie, mais il n'en parle pas autrement :

« Dès le XIe siècle (*Classes rurales*, p. 36), le servage a disparu... les obligations tant réelles que personnelles sont nettement définies par les chartes et les coutumes. Le paysan les acquitte sans répugnance. Sans doute, son travail est dur, ses fatigues incessantes, sa nourriture grossière, mais l'avenir ne lui inspire guère d'inquiétude ; modeste dans ses désirs, il ignore les douleurs de la déception et du désespoir. En un mot, la féodalité du moyen âge n'a point, au moins en Normandie, produit sur les paysans les effets désastreux qui lui sont imputés avec plus de passion que de justice. »

« Ce régime, ajoute-t-il, a fait goûter à nos pères de longues années de calme et de prospérité ; malgré l'accroissement du bien-être matériel, nos laboureurs et nos artisans sont-ils réellement plus heureux que les artisans et les laboureurs du temps de saint Louis ? »

Il estime que l'agriculture a peu changé depuis le XIIIe siècle : « un laboureur du XIIIe siècle parcourrait sans surprise beaucoup de nos fermes. La disparution des jachères et les voies de communication l'étonneraient seules. »

C'est, en effet, une erreur de croire que l'agriculture fut absolument arriérée, parce qu'elle n'était pas industrielle comme de nos jours. Elle l'était en certaines provinces, car la diversité était grande, mais les monastères étaient alors de vraies fermes modèles qui servaient d'exemple au paysan, leur prêtant au besoin des sommes d'argent dont ils ne remboursaient que la rente. Ils contribuèrent grandement aux défrichements rendus nécessaires au XIIIe siècle et M. de Lavergne a bien marqué leur influence en écrivant : « Nos campagnes ont beaucoup perdu en perdant ces établissements séculaires qui les avaient défrichées et qui animaient encore de leur présence les coins les plus reculés. »

Un court passage de la Chronique de Froissart (ch. 203) nous montre quelle était l'aisance des campagnes normandes au commencement de la guerre de Cent ans. Il nous fait voir l'armée anglaise trouvant dans le Cotentin les granges pleines de blé, les habitations pleines de provendes, des bestiaux de toute sorte les mieux nourris du monde ; « aussi tant trouvaient à fourrager qu'ils n'en savaient que faire. » Ils chargent les navires qui les avaient amenés de « si grant avoir de draps, de pannes de lainnes, de fil et de vaisselle que merveille serait à penser ».

Le savant abbé Tollemer, dans la publication qu'il a faite d'un manuscrit du temps, « le Journal du sire de Gouberville » (arrondissement actuel de Valognes), nous montre la vie aisée et même plantureuse des paysans d'alors (milieu du XVIe siècle), et il termine ainsi (p. 836) : « Je demeure persuadé que la somme du bien-être résultant de l'état social était alors plus également répartie qu'elle ne l'est de nos jours. » Il faut prendre garde en effet que ces mots d'aisance et d'indigence ont un sens très incertain et qui vient surtout de la comparaison que l'on fait de son état avec la situation de ceux qui vous entourent.

Or les mœurs d'alors étaient plus simples que celles d'aujourd'hui dans toutes les classes de la société et les besoins moins grands, parce que l'on ignorait une foule des commodités inventées depuis et que les gens du peuple considèrent aujourd'hui comme nécessaires, parce que seulement ils ont vu de plus riches qu'eux en user.

Sans doute, il s'agit là d'une province qui était déjà riche, que M. Baudrillart aujourd'hui encore signale comme étant celle peut-être où l'on trouve le plus d'aisance dans les campagnes. Mais M. Babeau nous avertit (*Village sous l'ancien régime*, p. 322) « qu'en Champagne, aux XIIIe et XIVe siècles, on cite des « hommes de corps » (des serfs) dont le mobilier agricole et les bestiaux feraient envie à plus d'un fermier de nos jours. Dans des maisons construites grossièrement vivaient des paysans habillés de solides étoffes, au milieu de meubles qui ne diffèrent guère de ceux de nos paysans modernes. L'argenterie y est même plus commune; dans la vaisselle du peuple des campagnes, on parle à chaque instant de hanaps, de gobelets, de cuillers d'argent. »

A l'autre bout de la France, M. de Ribbe nous fait voir en Provence, et dès ce temps, une population rurale nombreuse et à l'aise. « Le sol provençal, écrit-il (*Famille et Société en France avant 1789*, p. 500), était très subdivisé; de vieux et curieux cadastres du XVe siècle en témoignent; des communes en plein XVIIIe siècle se glorifiaient de compter encore un assez grand nombre de familles ayant cinq siècles d'existence. »

Il ajoute : « Les Alpes étaient anciennement plus peuplées qu'aujourd'hui; tous les documents du passé sur l'assiette de l'impôt foncier témoignent de l'existence de villes et de campagnes florissantes là où il ne reste plus que des villages abandonnés, des territoires couverts de graviers par le débordement des torrents. »

M. de Lavergne (*Agriculture et population*) fait pour la Sologne une observation semblable. Ce n'est pas dans la triste et insalubre contrée d'aujourd'hui que l'on avait été cons-

truire les superbes châteaux que nous y admirons; c'était dans une Sologne boisée, agréable et peuplée. Les guerres de religion ont commencé sa ruine, les déboisements, en empêchant l'écoulement des eaux et la rendant malsaine, l'ont achevée.

Michel de L'Hôpital, décrivant le paysan sous Louis XII, dit de lui (*Réformation de la justice*, I, p. 314) : « Le villageois n'avait d'autre souci que son labourage et mesnage champêtre. Il cultivait fidellement sa terre, aussi lui payait-elle et rapportait l'usure de sa peine. Son peu de bien lui profitait, parce qu'il ne faisait de tort à personne et ne recevait d'oppression de nulle part. »

J'étais bien aise de citer ce passage, joint à celui de M. Léopold Delisle, pour montrer ce qu'il faut croire de cette oppression prétendue qui n'aurait laissé ni paix ni relâche au cultivateur d'autrefois. C'est contre ces cultivateurs si misérables et si pauvres qu'ont été faites au XVIe siècle ces lois somptuaires qui défendent « à tous paysans, gens de labeur et valets, s'ils ne sont aux princes, de porter pourpoints de soie, ni chausses bandées, ni boufties de soie. » Avant les guerres de religion, « les gens de village estaient si riches et plainz de tous biens, si bien meublés en leurs maisons, si plainz de volailles et de bestials que c'était une noblesse. » Et M. Babeau qui fait ces citations (p. 324), nous rappelle aussi le mot de B. Palissy : « Le laboureur veut faire de son fils un monsieur » (il y arrivait souvent), et les plaintes du même temps sur les hauts salaires et les exigences des valets de ferme et des gens de journée.

Ce tableau de la prospérité d'une époque qu'on appelle quelquefois barbare et misérable, n'a rien d'exagéré. Le royaume de France tenait alors le premier rang parmi les royaumes chrétiens; croit-on qu'il eût pu faire une telle figure dans le monde et accomplir les grands efforts que l'on sait s'il eût été dépeuplé et misérable ? Car son agriculture faisait alors toute sa force, puisque son industrie d'exportation était nulle, et Sully n'exprimait pas un vœu, mais constatait ce qui existait

en disant : « Le labourage et le pâturage sont les deux mamelles de la France. »

D'autre part, ce qu'il ne faut pas se lasser de répéter, c'est qu'il y avait entre les diverses parties de la France d'extrêmes différences. Il ne faudrait pas comparer les Cévennes à la Normandie, ni même à la Provence qui est plus près; nulle ressemblance non plus entre la partie montagneuse de l'Auvergne et la Limagne, qui est de la même province. Ce sont d'ailleurs des différences qui existent encore et sont sensibles, si elles ne sont pas aussi marquées.

Ce qui distingue surtout l'époque que je retrace de la nôtre, c'est l'extraordinaire influence qu'exerçaient sur cette prospérité des fléaux qui sont, pour nos populations modernes, peu redoutables ou inconnus : la guerre, la peste, la famine.

« *A peste, fame et bello libera nos, Maria paris :* De la peste, de la famine, de la guerre, délivrez-nous, ô Vierge de paix! » C'est ce qu'on lisait sur une des magnifiques constructions qui ornent la place de l'Hôtel-de-Ville de Bruxelles, et c'était, au moyen âge, la prière de tous les peuples chrétiens sur lesquels ces fléaux pesaient d'un poids que nous ne leur connaissons plus. La guerre aujourd'hui est lourde pour une nation, elle diminue sa situation, quelquefois son territoire, et charge ses finances; mais les particuliers s'en ressentent moins. La guerre certes fait des vides dans la population, elle fait des ruines aussi, mais qui ne sont que partielles et dont on se relève assez vite. Quelle différence avec ces guerres du moyen âge où les bandes de soudards qui formaient les armées d'alors « gâtaient » le pays sur leur passage, c'est-à-dire enlevaient les bestiaux, les récoltes et les meubles ayant quelque valeur, brûlaient avec les maisons ce qu'ils ne pouvaient enlever, tuaient les habitants dès qu'ils résistaient, et souvent sans cela, et ne distinguaient guère entre les pays ennemis et les pays alliés! La guerre alors laissait une contrée dévastée, inculte, parfois dépeuplée, et il lui fallait pour se relever un demi-siècle et plus. De là l'extrême différence que l'on trouve entre la situation de la France avant et après une guerre, avant et après la

guerre de Cent ans, par exemple. Avant, c'est une contrée florissante; après, ce sont des provinces ruinées et vides. Qui aurait visité les campagnes françaises avant et depuis la guerre de 1870 n'aurait, sauf en de rares endroits, point constaté de différences extérieures bien appréciables. Les blessures étaient faites à la nation prise comme être collectif, elles se cachaient au sein de nombreuses familles, elles ne s'étalaient guère au dehors et s'annonçaient rarement par des débris et par des ruines. Ni la richesse ni le nombre des particuliers n'étaient sensiblement atteints.

Qui oserait aussi comparer les ravages que font quelquefois parmi nous certaines épidémies, même le choléra, avec ces terribles passages de maladies contagieuses, ces « visitations de Dieu » qui enlevaient, comme la peste noire de 1348, « la tierce partie du monde » ?

Un troisième fléau que nos contemporains ne connaissent plus et qui venait, ou de lui-même, ou comme conséquence de la guerre, c'était la famine. Nous ne pouvons, aujourd'hui que les contrées neuves de l'ancien et du nouveau continent nous envoient tant de céréales qu'on redoute leur abondance et qu'on n'a de soin que pour les empêcher d'entrer, nous ne pouvons nous figurer ce qu'étaient les famines d'autrefois. Lorsque la récolte avait fait défaut, détruite ou par un fléau naturel, ou par le passage des gens de guerre, alors cette population abondante qui ne vivait à l'ordinaire qu'avec beaucoup de frugalité, manquait du nécessaire et on ne pouvait songer à faire venir sa subsistance du dehors ou, du moins, on ne le pouvait que rarement en un temps où les communications étaient difficiles et où souvent l'exportation du blé et de tout ce qui servait d'aliments était défendu, car chaque province se suffisait assez juste. D'où pouvait venir le secours? chacun était atteint. Les seigneurs, surtout ceux de la campagne, touchaient surtout des revenus en nature, et ces revenus alors n'étaient plus payés. A la vérité, ils avaient assez souvent des réserves, mais qui ne suffisaient guère que pour les besoins de leur maison. Le seul secours venait, ou des monastères qui

avaient des greniers de réserve garnis avec assez de prévoyance, ou des villes qui avaient aussi de ces greniers et qui souvent firent des distributions aux pauvres habitants des campagnes. Mais ces ressources profitaient à la moindre partie des paysans d'une province, souvent elles s'épuisaient, et c'est alors que se voyaient ces situations désespérées dont les relations du XVIIe siècle, à défaut de plus anciennes, nous ont gardé le souvenir. Il faut, pour avoir actuellement une idée de ces souffrances, considérer les peuples d'Orient, ces contrées de l'Inde ou de la Chine, à population pressée, où le manque de récolte met tout au désespoir et dépeuple une province.

C'est où paraît la supériorité matérielle de notre époque ; elle ne connaît plus cette terrible détresse de toute une population et elle ne la connaîtra pas, tant que durera l'état social actuel qui nous fait acheter facilement avec les produits de notre industrie et les revenus de nos capitaux les aliments que produisent en abondance des contrées neuves, encore peu peuplées et peu avancées dans l'industrie. Mais à côté de ces grandes misères qui restaient le plus souvent sans remède, étaient les misères particulières communes à cette époque comme à la nôtre et qui existeront toujours : les maladies, la pauvreté individuelle.

§ 2. — Assistance.

Elle est pratiquée aujourd'hui ou par le gouvernement, ou par les particuliers, mais surtout par le gouvernement qui voit avec déplaisir les particuliers s'en mêler et multiplie autour d'eux les obstacles ; on en trouvera plus loin la preuve. C'était alors tout l'opposé. L'assistance publique n'existait pas : car on ne peut appeler ainsi quelques distributions de secours faites par des bureaux de charité au moyen de taxes mises sur les gens aisés du consentement et avec le concours de la municipalité. Outre que ces taxes furent rares, elles ne se rencontrèrent que dans les villes et presque uniquement dans quelques villes du Nord ou le voisinage des provinces belges,

parce qu'on y avait rendu l'assistance obligatoire, fournissait un exemple qui fut imité [1]. Ce n'était point du reste un moyen ordinaire de secours, mais un procédé réservé pour le temps d'extrême besoin.

On ne peut non plus faire état de cette prescription plusieurs fois répétée dans les actes des souverains, « que chaque cité nourrisse ses pauvres ; » elle resta exhortation et ne fut pas appliquée. Les secours donnés alors aux pauvres leur vinrent de la charité chrétienne, que dirigeaient dans ses efforts les membres du clergé, ou séculier ou régulier. C'était en effet une idée reçue par toute la chrétienté que les biens affectés aux fondations religieuses avaient une destination charitable : culte, instruction ou soulagement des pauvres, surtout ce dernier but qui, du reste, se confondait souvent avec les autres. Les ecclésiastiques, ou religieux ou séculiers, qui les détenaient, n'en étaient que les dispensateurs, et la voix des conciles ou des évêques venait souvent leur rappeler qu'ils ne les avaient que pour en faire emploi.

On se fait souvent d'ailleurs une idée très fausse de la bienfaisance que pratiquaient alors les bénéficiers ou les ordres religieux. Avec les philosophes du siècle dernier et les écrivains de ce siècle-ci, on se figure leur charité réduite à des distributions de soupe faites périodiquement aux portes des monastères et faites à tout venant, si bien qu'au lieu d'être utiles, ces charités ne faisaient qu'entretenir une population oisive.

Je pourrai faire remarquer que ces sortes de distributions se pratiquent journellement à Paris, au moment où j'écris, c'est-à-dire en un siècle de lumière économique et dans une ville qui est à la tête de tous les progrès. A la vérité, ce n'est point à la porte des couvents qu'elles se pratiquent, mais à la porte des casernes et des corps de garde, où les soldats pitoyables donnent les restes de leur repas à une foule de pauvres ou de

[1] On en trouve un exemple dans l'ouvrage de M. Branz de Galametz : *La taxe des pauvres à Abbeville en 1583.* — Abbeville, 1883.

vagabonds [1] qui se pressent pour avoir ces reliefs. Elles se font encore le matin, à la porte de certains magasins, à de certains jours marqués et bien connus des pauvres (ou des paresseux) qui en profitent. Je ne sache pas que les plus grands détracteurs des monastères aient autre chose que des éloges pour ces sortes de distributions. Ils en ont surtout pour les distributions que fait quelquefois un industriel parisien, M. Ruel, qui fait annoncer que tel jour, en tel endroit, il donnera un kilog. de pain à concurrence de deux mille, trois mille kilog. à qui se présentera. Au jour dit et avant l'heure, deux longues files, l'une d'hommes et l'autre de femmes, stationnent devant l'endroit indiqué et chacun reçoit un demi-pain jusqu'à épuisement de la provision. Pourtant l'auteur de ces distributions est un homme de progrès, fort anti-clérical, et je ne sache pas que ces distributions lui aient nui auprès des électeurs qui l'ont envoyé au conseil municipal; on assure même qu'elles les auraient plutôt bien disposés à son égard.

Les asiles de nuit dont avec raison on vante les bienfaits, sont ouverts à tous venants et profitent parfois à des paresseux. Les bons de fourneaux économiques sont donnés souvent à des mendiants dans la rue. Et cependant, à côté de quelques indignes, ces institutions servent à beaucoup de vrais pauvres. Ainsi faisaient les distributions des monastères, avec cette différence qu'elles profitaient aux pauvres des campagnes au lieu de s'adresser à ceux des villes. Il est assuré toutefois que cette sorte de charité est très inférieure, parce qu'elle ne sait à qui elle donne et qu'elle ne tire pas le pauvre de la misère. Les monastères et les détenteurs de bénéfices savaient, à côté de ces distributions, objet d'un certain nombre de fondations, faire un autre emploi des revenus que la charité des fidèles leur avait confiés.

On a vu les services que rendaient à l'occasion les greniers

[1] J'ai vu de ces distributions au camp de Satory, et ceux qui en profitaient paraissaient être surtout des vagabonds.

de réserve des couvents; on a vu que les cultivateurs dans l'embarras trouvaient près d'eux des capitaux dont le remboursement ne leur était pas réclamé : ils en payaient seulement la rente qui allait toujours diminuant avec la baisse de valeur du numéraire. Les religieux établis dans les campagnes assistaient en toutes manières les paysans qui les entouraient, principalement en leur fournissant à l'occasion des médicaments et des soins, comme on le savait faire à cette époque; en leur prêtant des grains, des bestiaux. On sait comme était large l'hospitalité qu'ils pratiquaient à l'égard des passants, et toujours gratuitement.

Il faut compter aussi les secours que les paysans pouvaient attendre de leur seigneur. A la vérité ces secours étaient variables, suivant l'humeur et la disposition de celui qui les donnait, et ainsi était-il des secours fournis par les monastères; on trouvait bien plus de charité en certaines maisons qu'en d'autres. Mais le sentiment religieux, la force de la tradition et de l'esprit public ne permettaient pas à un seigneur de se désintéresser du sort de ses vassaux : son intérêt même était de ne les point laisser tomber dans une absolue misère. Les Canons de l'Eglise et les Ordonnances des rois les chargeaient de l'entretien des enfants trouvés. « Il y a, dit M. Siméon Luce (p. 69), dans chaque châtellerie, un médecin et un chirurgien juré. Quelques-uns de ces médecins sont à la fois maitres ès arts et en médecine. » Au besoin, c'était le seigneur lui-même qui pratiquait la médecine. Le sire de Gouberville, dont l'abbé Tollemer a si bien retracé la vie intime grâce à son journal, et qui n'était en rien au-dessus de ses contemporains, mais est seulement un type fort exact du gentilhomme campagnard d'alors, avait étudié la médecine et allait souvent soigner les paysans; au besoin, il appelait à son aide un médecin de profession. Nous le voyons par exemple, rentrant de voyage, aller de suite, sans prendre le temps de se reposer, ni de se changer, chez un paysan qui vient d'être victime d'un accident; puis, trouvant le cas grave, il se rend de suite à Valognes pour en ramener un chirurgien. Il envoyait en outre à ses malades,

du vin (produit du dehors), du sucre même et d'autres aliments de toutes sortes. L'abbé Tollemer s'étonne de « la quantité de victuailles » qu'il leur faisait porter. Il nous fait voir encore un parent de son héros, M. de Bretteville, allant, lui aussi, soigner les paysans et, chemin faisant, il cite un vicaire de Saint-Vaast expert en chirurgie et souvent appelé à ce titre.

Les rapports entre les seigneurs et les paysans qui les entouraient étaient du reste bien plus intimes et empreints de cordialité qu'on croit aujourd'hui. « Nobles et prêtres, nous dit Siméon Luce (*Histoire de Du Guesclin*, p. 18), religieux et gens du peuple exerçant les diverses professions manuelles, vivaient pour ainsi dire en commun ; on les trouve perpétuellement mêlés ensemble dans toutes leurs habitudes journalières, non seulement à l'église et dans les confréries, mais encore au jeu et à la taverne. »

Serait-ce particulier à une province, à la Normandie, à la Bretagne ? Mais à l'autre extrémité de la France, M. de Ribbe, qui a si bien restitué l'ancienne vie en Provence, nous avertit qu'il en était de même dans ce pays. C'est un spectacle que nous ne retrouvons plus que bien affaibli aux XVIIe et XVIIIe siècles.

Ce sont ces bons rapports et pour ainsi parler cette familiarité entre les classes qui avaient donné aux confréries ou frairies d'alors la figure que nous leur voyons. Ces sortes de sociétés, comparables en quelque chose à nos sociétés de secours mutuels, mais bien plus nombreuses, puisqu'elles se trouvaient en de petits villages, étaient à la fois religieuses et de secours. Les confrères célébraient ensemble les fêtes religieuses, surtout les fêtes patronales, puis ils se secouraient dans tous leurs besoins, visitaient ceux d'entre eux qui tombaient malades, ensevelissaient les morts et pensaient à prier pour leurs âmes, comme à secourir les familles qu'ils laissaient. C'est assez dire que leurs aumônes étaient accompagnées d'affection et de soins personnels. Leur charité d'ailleurs ne se bornait pas aux seuls confrères ; ils donnaient à tous les pauvres. Les

secours alors étaient distribués par quelques paroissiens sous la direction et l'autorité du curé de la paroisse.

On trouve mêlées dans ces confréries les personnes de toutes les classes de la société. La confrérie de Notre-Dame de Paris (qu'on me pardonne cette digression), « si ancienne, disent les mémoires du temps, qu'on ne sait quand elle a commencé », comptait parmi ses membres, de tradition, le roi et la reine de France, l'évêque de Paris, des princes du sang avec des bourgeois et bourgeoises, et ainsi en était-il dans les autres confréries, avec moins de différence seulement dans la condition des membres. Leur qualité de chrétien les égalait tous et c'est un trait de cette époque où la foi était encore vive et se manifestait par des œuvres.

Mais ce qu'elle avait de plus admirable, était ces nombreux établissements hospitaliers dus à la charité des fidèles. La parole de Notre-Seigneur : « Tout ce que vous faites à ces pauvres, vous le faites à moi-même », avait fait ériger ces maisons où les pauvres les plus dénués et les plus horribles étaient les plus secourus. Les lépreux avaient en France seulement, et dès le XIIIe siècle, plus de deux mille maisons[1]; un grand nombre d'hospices recevaient les malheureux atteints d'une maladie aujourd'hui inconnue : le mal des ardents. Quant aux hospices et hôpitaux ordinaires, le nombre en est inconnu, mais les documents de l'époque nous montrent qu'il était grand. On en trouvait jusque dans les villages où il n'y en a plus depuis longtemps. M. d'Arbois de Jubainville[2] a pu relever pour le XIIIe siècle, sur le territoire du département de l'Aube, 62 hôpitaux ou hospices, dont 21 situés dans les campagnes. Un seul de ces 21 hôpitaux restait au XVIIIe siècle;

[1] Il y en avait dix-neuf mille dans la chrétienté. Je ne puis aussi m'empêcher de remarquer en passant, pour mieux expliquer le passé et à la gloire de la charité catholique, que les léproseries aujourd'hui existantes en Orient (où la lèpre, disparue de l'Europe, a persisté) et desservies par les prêtres des Missions étrangères qui y entrent pour n'en plus sortir, puisqu'ils y gagnent la maladie, sont peut-être parmi les œuvres des missionnaires celle qui attire le plus les aumônes des fidèles de France.

[2] *Voyage paléographique dans le département de l'Aube.*

il a disparu. L'abbé Tollemer (p. 574) en relève 3 dans les environs de Gouberville (Manche), qui n'est pas même aujourd'hui chef-lieu de canton. « On s'étonne d'en voir autant de si rapprochés dans ce petit coin de notre pays »; encore parle-t-il du XVIe siècle qui n'avait pas su garder même les établissements charitables fondés dans les siècles précédents. Aujourd'hui ces 3 maladreries ont disparu sans laisser de souvenirs.

Dans le département actuel de l'Aveyron on comptait, affirme M. Claudio Jannet (cours non publié d'histoire du travail), plus de 40 hôpitaux ou hospices, la plupart situés dans les villages et qui ont aujourd'hui disparu. M. Léon Maître, dans son savant travail sur l'*Assistance publique dans la Loire-Inférieure avant 1789*, écrit (p. 611) : « J'ai cité 231 maladreries (dans le comté de Nantes) et j'ai la conviction que mon énumération n'était pas complète. Pour moi, il est indubitable que chacune des cent-vingt paroisses du comté possédait au moins deux léproseries. J'ai compté, tant dans les villes que dans les bourgs, 124 établissements qui me semblent mériter le nom d'aumôneries ou d'hôpital, et je ne suis pas bien sûr que la liste ne puisse pas être allongée, puisqu'il est établi qu'il n'existait pas de grande route, pas de pont, pas de faubourg, pas de bac, pas de passage sans un asile hospitalier. »

Il ne faudrait pas aussi se figurer ces maladreries ou ces aumôneries avec l'aspect des hôpitaux actuels. « Il n'y a pas, dit avec raison M. Léon Maître (p. 164), la moindre ressemblance entre nos hôpitaux modernes et ceux du moyen âge. Ces derniers étaient aussi petits que les nôtres sont vastes. Ils se composaient en général d'une chapelle, d'une grande salle commune et de quelques chambres pour séparer les sexes, d'un jardin et d'un cimetière. Les mœurs en faisaient autant des hôtelleries gratuites que des infirmeries. Nos pères aimaient la diversité, et non l'uniformité qui nous plaît tant aujourd'hui. » Quelques-uns de ces hôpitaux n'avaient que deux ou trois lits de malades. Le plus souvent, ils recevaient indistinctement ou des pauvres de passage ou des malades du pays; l'inscription placée sur leur porte : « *Christo in paupe-*

ribus, Au Christ, dans la personne des pauvres », avertissant que les fondateurs s'étaient proposé de soulager tous ceux qui en avaient besoin, sans distinction d'habitation ni d'origine. Cette facilité se retrouvait dans la coutume d'admettre pour la nuit, lorsqu'il y avait une salle commune et c'était assez ordinaire, les passants pauvres qui souvent étaient des pèlerins; le nombre des voyageurs était alors plus grand qu'on croit et les pauvres voyageaient à pied. L'hospitalité de nuit était pratiquée par toute la France.

Ces petits hôpitaux avaient souvent une destination spéciale, sans parler des léproseries et des maladreries destinées aux « ardents » et, par exemple, le Dr Ulysse Chevalier, dans sa monographie des *hôpitaux de Romans*, cite p. 89 l'hôpital des Jassinières, fondé au XIIe siècle pour les femmes en couches, qui pouvait recevoir jusqu'à vingt-trois malades. Sa situation du reste était étrange : il était bâti sur un pont de l'Isère, « charité plus ardente qu'éclairée », remarque l'auteur de la monographie. On ne peut s'attendre, en effet, à trouver dans ces maisons si nombreuses, établies le plus souvent par la bienfaisance de quelques particuliers, toutes les règles de l'hygiène, science moderne et aujourd'hui encore si peu observée dans les modernes hôpitaux. Ce qui était excellent dans ceux du moyen âge, c'était d'abord leur grand nombre qui les mettait à portée des gens de la campagne, ce qui ne se trouve plus aujourd'hui; c'était ensuite le petit nombre des malades, très bonne condition de guérison et très recommandée.

Quant à cette disposition des maisons hospitalières avec quelques chambres de malades et une salle commune, elle est si raisonnable que des hôpitaux cantonaux construits récemment dans le département d'Eure-et-Loir et que l'on cite actuellement comme modèles pour les campagnes (il en sera parlé plus loin), sont aménagés de cette manière. On y trouve quelques chambres séparées pour les malades des différents sexes et une salle commune où l'on place des lits au besoin. La différence est qu'il n'y a pas de chapelle et qu'on n'y reçoit

pas de pauvres pour la nuit. Au surplus, on trouve actuellement dans les vœux des Conseils généraux entendus dans quelques enquêtes sur cette question de l'assistance dans les campagnes et dans les écrits de ceux de nos contemporains qui ont traité ce sujet, le vœu qu'il soit aménagé dans les villages de petites maisons achetées ou louées seulement, ayant un jardin et ne contenant que quelques lits, c'est-à-dire qu'on souhaite de voir rétablir ce qui existait alors. Notre époque, avec sa richesse et sa puissance matérielle dans les moyens d'action, est réduite à envier sur ce point ce qu'avait érigé le moyen âge.

Les pieux fidèles auteurs de ces fondations ne se bornaient pas à donner leurs biens, ils se donnaient eux-mêmes pour servir les pauvres, comme ce Geoffroy, couturier de Paris, et Marie sa femme, qui en 1260 donnent à l'Hôtel-Dieu leur patrimoine, à charge seulement d'être reçus parmi ceux qui donnent des soins aux malades. M. de Ribbe rapporte le fait d'un notable d'Aix-en-Provence, Jacques de Roques, qui, en 1518, entreprend de construire un hôpital et s'y donne entièrement avec sa femme et toute sa maison. On voit dans son « livre de raison » la suite de son entreprise, jusqu'à sa mort arrivée vingt ans après. Le ménage de l'hôpital ne se distingue pas du sien propre. Son œuvre est continuée par les siens et l'hôpital subsiste encore, mais fort agrandi.

Les fondateurs souvent sont de la condition la plus modeste, comme ce pauvre prêtre breton, cité par M. Maître, qui établit l'hôpital de Saint-Méri, avec une petite rente, « tout le bien de ses parents »; les aumônes faisaient le surplus. Parfois le fondateur n'avait aucune dotation à fournir, l'établissement de la maison absorbait tout son avoir; il s'adressait alors à la charité publique qui ne faisait pas défaut. Un mémoire du temps, racontant la fondation de l'hôpital nantais de Bourgneuf, dit : « Il était à peine terminé que chacun s'empressa d'y faire du bien. » Mais les établissements qui n'avaient de revenu que la charité étaient fort au hasard des années calamiteuses qui tarissaient la source des aumônes, en appauvrissant les donataires;

aussi était-il ordinaire de doter les hôpitaux ou hospices que l'on fondait. Souvent de nouvelles dotations venaient augmenter les premières et permettaient d'accroître l'établissement, ou bien elles assuraient ce qui d'abord avait été précaire. Les aumônes n'étaient pas inutiles, elles permettaient de donner des secours au dehors, d'améliorer la situation des malades ou d'en recevoir un plus grand nombre ; mais si elles diminuaient ou cessaient tout à fait, il restait du moins un fonds qui assurait la durée de l'établissement.

Voici, à titre d'exemple, la donation faite en 1216 par un seigneur breton, nommé Eudes, lorsqu'il fonda l'aumônerie (on appelait alors aumônes ou aumôneries toutes les fondations charitables) de Pontchastreau. Elle est rapportée dans le livre de M. Maître (p. 282). Cette donation comprend, outre le terrain destiné à l'établissement, le moulin de Pontchastreau avec son ressort de banalité ; le tiers des droits de pêche dans toute la chaussée voisine ; le verger ; la moitié du marais joignant ; le four avec la banalité des vassaux de Pontchastreau ; une place à côté du four pour y déposer le bois ; la moitié de la part du seigneur dans le pré Helios ; le moulin de Ventz, avec la moitié de la pêche des anguilles à faire le long de la chaussée ; la dîme seigneuriale à prélever sur les vignes de Cordemais et Pontchastreau ; la lande que le seigneur Daniel fit enclore ; le droit de prendre dans la forêt du bois mort de chauffage et du bois de construction pour le moulin et les édifices et le droit de faire paître les bestiaux et les porcs de l'aumônerie, enfin une franchise de coutume, de corvée et de collecte pour les fermiers de la métairie de Karnesvel que la dame de la Roche-Bernard avait donnée aux pauvres, avec la même immunité pour tous les hommes de l'aumônerie.

Il était convenu que l'aumônerie recevrait autant de pauvres qu'elle en pourrait contenir et que, de plus, l'excédent des revenus serait appliqué aux besoins de la maison, suivant avis de l'évêque et du fondateur.

C'était là une dotation très large, aussi venait-elle d'un haut personnage. Celles que faisaient les bourgeois, les membres

du clergé étaient plus modestes : une rente, une maison, une métairie. Ces donations étaient faites tantôt par le bienfaiteur de son vivant et tantôt par testament. Les legs en faveur des pauvres étaient alors ordinaires; il était rare que l'on testât sans leur laisser au moins une petite somme d'argent ou quelques meubles. Ces fondations avaient les destinations les plus diverses : les unes devaient être employées à faire une distribution de blé aux pauvres de tel village et à telle date; les autres à doter des filles pauvres, à soutenir tel hôpital[1], etc. « Enfin, comme le dit justement le Dr Chevalier, tout donataire avait en vue de soulager une classe d'individus, une localité, un ordre de misère spécial, et surtout de laisser par des fondations durables un souvenir de bienfaisance et de piété, pensée qui flattait son cœur, tranquillisait sa conscience et consolait ses derniers moments. »

Les questions, si difficiles à notre époque, d'autorisation et d'acceptation de legs ne se posaient pas alors. La charité n'était soumise à aucune entrave; on n'avait pas encore imaginé d'obliger ceux qui voulaient faire le bien à requérir d'abord la permission de l'autorité. On pensait que les pauvres ne pouvaient être trop secourus et que la charité resterait plutôt au-dessous des besoins; que l'affaire des pouvoirs publics était de favoriser l'inclination bienfaisante des particuliers et non de restreindre leur liberté en une partie si essentielle. Cette commodité de la législation, ou plutôt de la pratique d'alors, a frappé ceux qui, même sans être légistes, ont étudié cette époque.

« Sous l'ancien régime, dit le Dr Chevalier (p. 144), l'État, c'est une justice à lui rendre, montre toujours en faveur des établissements et des œuvres de charité, les dispositions les plus bienveillantes, leur accordant des privilèges, des immu-

[1] A Romans, c'était une coutume de léguer un peu de linge à l'hôpital. Cette coutume était si établie qu'elle devint une redevance obligée. Au XIVe siècle le lit et les linceuls (draps) du défunt revenaient à l'hôpital, et le Dr Chevalier qui rapporte ce fait (p. 55) ajoute : « Les redevances après décès en faveur des hôpitaux étaient généralement usitées au moyen âge. »

nités de secours et les plus grandes facilités pour recevoir les dons et legs faits en faveur des pauvres. Ces libéralités étaient de bonnes œuvres que tout le monde respectait et dont la transmission s'opérait sans entrave et presque sans frais. Les autorités et les parlements (ils avaient une autorité administrative autant que judiciaire) partageaient ces sentiments bienveillants, chacun regardait comme une obligation de conscience d'aider à l'accroissement et à la conservation du patrimoine des pauvres. »

Comment étaient conduits ces hôpitaux ou hospices? car les fonds ne suffisent pas, il faut un personnel, et si ce personnel est mercenaire, on sait combien les malades en pâtissent; aussi ne l'étaient-ils pas à l'époque dont je m'occupe.

Le fait de Geoffroy et de Marie était ordinaire non pas sans doute chez des gens mariés, mais chez ceux qui ne l'étaient pas, surtout chez les filles et les veuves. Un grand nombre se donnaient au soin des hôpitaux, à condition d'y être seulement entretenues; des personnes appartenant à de bonnes et anciennes familles, à la noblesse même, venaient ainsi servir les pauvres, touchées par cette parole de l'Écriture : *servire Deo regnare est* [1]. Il leur arrivait d'y venir avec leur mobilier, qui appartenait après leur mort à la maison, et même d'y apporter leurs biens. Une demoiselle Gallot de la Roupière apporte à l'hôpital du Bourgneuf (Loire-Inférieure) où elle vient servir, son patrimoine dont le revenu, porte le contrat, sera appliqué au bouillon des pauvres.

On ne trouvait pas moins de dévouement dans les congrégations qui desservaient aussi divers hôpitaux. Le règlement des sœurs de Saint-Thomas de Villeneuve qui tenaient l'hospice

[1] Les sœurs, dit le règlement de l'hôpital de Pornic (on appelait souvent du nom de sœurs les pieuses laïques qui se donnaient pour soigner les pauvres), auront soin de se rappeler souvent que servir un pauvre c'est servir Jésus-Christ et que le divin Sauveur a eu la bonté de promettre à ces sortes de services la même récompense que s'ils étaient faits à lui-même. » (Léon Maître (p. 540). Quelques-unes des citations se rapportent aux XVIIe et XVIIIe siècles, je les fais cependant parce qu'elles ne font que montrer la persistance d'un même sentiment à travers les siècles.

de Blain (Loire-Inférieure) porte « qu'elles seront nourries convenablement comme les malades ». Il n'y avait dans les hôpitaux tenus par l'ordre de Saint-Jean de Dieu aucun préposé à gages. « Les Pères étaient chargés de tout le service des malades, ils les opéraient, les pansaient, les servaient. Tous les matins, ils donnaient des conseils, des remèdes et faisaient des pansements aux malades qui se présentaient de la ville ou de la campagne, ou même étrangers [1]. »

Les moines d'Aubrac dans l'Aveyron avaient créé autour d'eux des hôpitaux ou « commanderies » pour les malades et les voyageurs et distribuaient en outre des aumônes dans les paroisses de ce pays pauvre et montagneux. Ils ne construisaient pas un couvent sans y joindre un hôpital [2], où se donnait aussi l'hospitalité suivant la coutume.

Quant à l'administration de ces « aumônes » c'est-à-dire de ces établissements charitables de toutes sortes, elle était réglée par le fondateur, sous la surveillance de l'évêque. On ne s'étonnera pas du rôle de contrôleur, de « visiteur », c'était le terme usité, attribué ainsi au premier pasteur du diocèse.

« La charité, dit M. Léon Maître (p. 186), étant une vertu chrétienne importée dans la société barbare, il était naturel que la pratique de la bienfaisance ait été considérée comme une fonction ecclésiastique dont le clergé seul pouvait s'acquitter dignement. On ne connaissait pas d'autre intermédiaire que le clergé entre les classes pauvres et les riches et d'autre tuteur souverain que l'évêque du diocèse. Chaque maison hospitalière vivait en liberté, sous le gouvernement de son chapelain, avec la règle qu'avait tracée le fondateur, sans autre surveillance que celle des archidiacres délégués par l'évêché. » Quelquefois l'aumônier répondait de sa gestion devant une confrérie de quelques bourgeois ou marguilliers délégués avec le titre de « pères des pauvres » par le *général* ou assemblée des habitants de la paroisse.

[1] Dr Ulysse Chevalier. — *Hôpitaux de Romans*, p. 143.

[2] *Mémoires de la Société de l'Aveyron*, IX, 313.

Ainsi la charte de fondation de l'hôpital de Saint-Amet, près Savenay, porte qu'il sera gouverné par un chapelain spécial, assisté d'un laïque honnête, d'une matrone et même d'autres auxiliaires entièrement sous sa dépendance. Le choix du chapelain appartiendra aux exécuteurs testamentaires du duc Arthur (l'hôpital était fondé en exécution de son testament), puis après aux successeurs du duc avec approbation de l'évêque. Le chapelain rendra compte de son administration à l'évêque, qui aura droit de corriger ce qu'il trouvera défectueux. (L. Maître, p. 132.)

On mettait d'ordinaire un chapelain à la tête de la fondation, parce qu'elle était accompagnée de l'obligation de célébrer diverses messes ou autres offices pour l'âme du fondateur et pour les siens.

Le baron d'Ancenis stipula, en 1297, que le directeur de l'hôpital qu'il fonde, rendrait compte à ses héritiers, devant le curé et trois bourgeois de l'endroit ; ce directeur serait nommé par le recteur de la paroisse assisté de quatre bourgeois.

La charte de fondation de Notre-Dame de Pailheroy (Drôme) porte ceci : « Le 13 juin 1421, le chapitre de Saint-Barnard étant assemblé dans la salle capitulaire, se présente Didier de Villard (c'était un marchand de Romans), en son nom et en celui de Jacques, son frère. Il expose qu'il a récemment fait construire un hôpital situé à Romans dans la rue de Pailheroy, et se propose de le consacrer à Notre-Dame et à tous les saints, pour y recevoir les pauvres de Jésus-Christ, les malades, les pèlerins et les autres personnes misérables. Le fondateur s'en réserve l'administration et le droit d'y placer un recteur. Il veut qu'à son défaut et de Jacques son frère et de ceux de sa race, deux des consuls de la ville de la qualité des marchands entendent chaque année les comptes et en fassent la clôture en y appelant le plus ancien des grands courriers de l'église Saint-Barnard... Il offre de pourvoir de vivres et de vêtements les deux chapelains nécessaires au service de l'hôpital jusqu'à ce qu'ils puissent être entretenus sur ses revenus. Il veut que ses biens meubles et immeubles, présents et à venir, soient

obligés pour la dotation nécessaire audit hôpital et suivant le nombre des personnes employées ou malades. »

Le Dr Chevalier, qui rapporte cette charte (p. 89), nous fait savoir que le chapitre de Saint-Barnard accepta et sollicita ensuite le pape Martin V de donner son approbation à cet établissement de charité. Ainsi, ce n'est pas au pouvoir séculier, c'est au pouvoir spirituel que l'on demande une approbation. Le pape nomma des commissaires qui, après s'être assurés que la dotation de l'hôpital était suffisante, donnèrent leur approbation.

A Pontchastreau, dans cet hôpital dont on a vu la dotation, les pauvres en traitement devaient intervenir dans la nomination du chapelain, conjointement avec le fondateur et l'évêque du diocèse. Il est peu probable, dit M. Maître, que cette clause étrange ait été exécutée.

Dès le XIVe siècle, on voit intervenir les laïques dans l'administration des hôpitaux, l'Église même leur confie cette charge.

Mais en voilà assez pour cette première époque, c'est-à-dire pour représenter ce qu'était la charité en France avant les guerres religieuses et avant la centralisation administrative.

La foi chrétienne, qui était vive et profonde, multipliait les moyens de secours, elle s'exerçait jusque dans les petits villages en mille manières. La puissance publique n'intervenait que pour protéger ces pieuses libéralités, il appartenait à la puissance spirituelle de les régler et d'en surveiller l'emploi. Nous allons voir maintenant un tout autre spectacle : la diminution de la foi sera suivie de la diminution des œuvres et le pouvoir public prendra dans la surveillance des œuvres charitables le rôle qu'avait l'autorité spirituelle, en attendant qu'il s'attribue, comme il fait aujourd'hui, le droit d'autoriser ou de n'autoriser pas les particuliers à être bienfaisants.

CHAPITRE II

Indigence et assistance dans les campagnes à la fin du XVIIIe siècle.

Mon dessein n'est pas de faire l'histoire de la charité et de l'indigence ; il faudrait retracer l'effet des guerres de religion et écrire avec M. Maître (p. 345) : « On ne peut pas dire le nombre de fondations pieuses qui furent réduites à néant ou détournées de leur destination pendant les troubles politiques du XVIe siècle. De quelque côté qu'on jette les yeux, on ne voit qu'usurpations, violences, envahissements, ruines et dilapidations. » Il faudrait montrer le royaume se relevant sous le règne de Henri IV ; de nouveau livré en proie sous la Fronde ; il faudrait montrer, avec le curieux ouvrage de M. Feillet (*Misère sous la Fronde*), les campagnes tellement ruinées par l'armée des princes et l'armée royale que pendant de longs mois, et contre la nature des choses, Paris était obligé, par pitié, de nourrir les campagnes environnantes. Il y aurait à décrire la prospérité procurée par le règne de Louis XIII et la partie heureuse du règne de Louis XIV, la détresse qui marque les dernières années du grand roi et une partie de la Régence, pour faire place ensuite à un état plus heureux ; mais ce serait passer de beaucoup les bornes que peut avoir mon travail. Ce qu'il suffit de marquer, c'est l'état des campagnes de France en 1789.

§ 1. — Indigence.

Cet état était incontestablement très prospère. On citera toujours des exemples de pauvreté, soit chez des particuliers, soit en quelques provinces naturellement peu fertiles, soit en quelques années d'exceptionnelles calamités; on ne peut contester que l'ensemble du royaume fût en grand progrès.

La France si appauvrie et si affaiblie après les guerres de la succession d'Espagne et les années de disette qui les accompagnèrent, s'était merveilleusement relevée, et rien n'est plus faux que de vouloir appliquer au règne florissant de Louis XVI les descriptions que Vauban et quelques auteurs de son époque font du paysan qu'ils ont eu sous les yeux en ces temps malheureux. D'autant que le paysan, en tous temps, s'était appliqué à paraître misérable pour éviter la taille, impôt arbitrairement réparti et qui frappait tout ce qui avait une apparence de bien-être; il se plaignait auprès de l'intendant, du subdélégué, de quiconque avait autorité pour en exiger de lui de l'argent et des corvées, et cependant parmi ces paysans si pauvres d'aspect et si plaintifs il s'en trouvait, dès le XIIIe siècle, de « plus riches et plus pécunieux que des seigneurs ». Ils ne s'étaient pas appauvris depuis et le personnage de Georges Dandin, c'est-à-dire du paysan tout rustique d'éducation et de manières, dont cependant l'alliance est recherchée à cause de sa richesse par des familles nobles, n'était pas inventé; il était véritable et chacun alors l'avait connu. M. de Tocqueville a justement remarqué, dans son beau livre de l'*Ancien Régime*, que le règne de Louis XVI fut l'époque la plus prospère de l'ancienne monarchie, et les témoignages contemporains abondent en ce sens.

« On a planté plus de vignes, écrivait déjà Voltaire, et on les a mieux cultivées, on fait de nouveaux vins que l'on ne connaissait pas, tels que ceux de Champagne... la culture des jardins, des légumes, des fruits, a reçu de prodigieux accroissements...

les plaintes qu'on a de tous temps fait éclater sur la misère des campagnes ont cessé d'être fondées. » Et il ajoutait : « Il n'y a guère de royaume dans l'univers où le cultivateur et le fermier soient plus à l'aise que dans quelques provinces de France, et l'Angleterre seule peut lui disputer cet avantage. » Ailleurs : « Comment peut-on dire que les plus belles provinces de France sont incultes ? Il suffit d'avoir des yeux pour être persuadé du contraire [1]. »

Partout, on trouve des marques de la hausse des denrées et de celle des salaires agricoles. Dans le Maine, écrit-on en 1777, les fermages ont augmenté des deux tiers ; un grand nombre de personnes cherchent des fermes sans en pouvoir trouver [2].

En Brie, « il n'y a pas d'habitant qui n'ait son champ à labourer et sa ferme à faire valoir, tous sont aisés et aucun n'est riche [3]. » C'est marquer la plus belle condition de paix publique et de prospérité d'un peuple ; que ne peut-on attendre d'un pays où tous les habitants sont aisés sans qu'aucun soit riche ? « Dans nos campagnes, écrivait de son côté, en 1788, le Parlement de Pau, tout le monde est propriétaire, 400 livres y sont souvent la dot de la fille d'un gentilhomme. » Même dans le Velay, pays pauvre, on trouve des cultivateurs qui donnent à leurs filles des dots de 700 à 800 livres, plus le troupeau.

En Picardie, le loyer des terres a doublé depuis 1740. Le cultivateur s'enrichit, le nombre des naissances s'accroît partout. Suivant un curé de Bourgogne, il aurait quintuplé dans sa paroisse ; le prix des bestiaux y aurait doublé, les landes auraient été réduites des neuf dixièmes. Partout on déclare que

[1] Cette citation et celles qui suivent sont prises dans *le Village sous l'ancien régime ;* dans *la Vie rurale, dans l'ancienne France*, par Albert Babeau, excellents ouvrages pour la période que j'étudie en ce moment.

[2] M. Baudrillart dans ses études (*Bulletin de l'Académie* de juillet 1887) constate qu'à la fin du XVIIe siècle, cette même province du Maine avait perdu une notable partie de ses habitants depuis cinquante ans, ainsi qu'en témoignaient les maisons ruinées des bourgs et le triste état des villages et des hameaux. On voit combien on aurait tort d'appliquer à la fin du XVIIIe siècle ce qui était vrai un siècle ou même un demi-siècle avant.

[3] Baudrillart, ibid., p. 811.

la population est infinie dans les campagnes, qu'elle s'est accrue d'une manière étonnante.

Il n'est pas rare de rencontrer en Champagne des fermiers qui ont quinze à vingt chevaux dans leur écurie et le reste à l'avenant, et payent 800 livres d'impositions. Les biens de l'un d'eux se montent à 36.000 livres; beaucoup ont de l'argenterie, les femmes de tous ont des bijoux.

En Languedoc, la valeur des propriétés a doublé de 1762 à 1789. « Il est impossible, disait, au commencement du siècle, Boisguilbert, des environs de Montauban, d'y trouver un pied de terre à qui l'on ne fasse pas rapporter tout ce qu'il peut produire. Il n'y a point d'homme, quelque pauvre qu'il soit, qui ne soit couvert d'un habit de laine d'une manière honnête et qui ne mange du pain et ne boive de la boisson autant qu'il lui en faut, et presque tous mangent de la viande, tous ont des maisons couvertes de tuiles, etc.,», et plus tard l'abbé de Saint-Pierre, renseigné par les intendants, constate que « les journaliers ont presque tous un jardin et quelques morceaux de vigne ».

Les cahiers des anciens États généraux sont remplis de plaintes amères sur la condition du paysan. Ceux de 1789 n'en contiennent guère, et le cahier de Nemours, œuvre de Dupont de Nemours, avoue que « depuis vingt-cinq ans la culture, la population, les richesses de la France ont fait, comme ses lumières, des progrès très sensibles. »

Ce sont des Français qui parlent ainsi; les étrangers ne s'expriment pas autrement et s'étonnent de l'aspect florissant de nos campagnes qu'on leur a dépeintes comme si pauvres. « J'avoue, écrit l'anglais Rigby, que je pensais que les Français avaient une apparence chétive et qu'ils vivaient dans la misère : tout ce que nous avons vu contredit cette opinion. »

Ce voyageur, qui traversa la France de Calais à Antibes, ne tarit pas dans l'éloge qu'il fait des pays traversés. Les froments de la Flandre lui semblent bien supérieurs à ceux de l'Angleterre. En Picardie, « la culture du pays est réellement incroyable et nous n'avons pas vu un pouce de terre qui ne fût

cultivé et fertile ». Lorsqu'il arrive en Bourgogne : « Nous avons maintenant voyagé pendant cinq ou six cents milles en France et nous avons vu à peine un arpent inculte, si ce n'est dans les forêts de Chantilly et de Fontainebleau. Partout ailleurs, à peu près chaque pouce de terrain a été labouré ou bêché et semble en ce moment écrasé sous le poids des moissons. » De Dijon à Lyon, son enthousiasme augmente : « Quel pays! s'écrie-t-il, quel sol fertile! quel peuple industrieux! quel charmant climat! » et il sait très bien, lorsqu'il revient par le pays de Clèves et par la Hollande, constater la pauvreté du sol et l'état misérable du pays.

« Les villages, écrivait déjà lady Montague en 1739, sont peuplés de paysans forts et joufflus, vêtus de bons habits et de linge propre. On ne peut s'imaginer quel air de contentement et d'abondance est répandu dans tout le royaume. » Et Horace Walpole, visitant l'Artois en 1765 : « Je trouve ce pays prodigieusement enrichi depuis quatre ans que je l'avais vu... Les moindres villages ont un air de prospérité et les sabots ont disparu. » En 1781, dans le Roussillon, « le paysan fait quatre repas; à tous ses repas, il a de la viande et du vin. » Un voyageur russe (Karamsine), allant de Genève à Lyon en 1790, est surpris de trouver « dans les endroits les plus écartés, dans les plus pauvres villages, de bonnes auberges, une nourriture suffisante, des appartements propres avec cheminées ».

Arthur Young est moins enthousiaste parce qu'il trouve la culture bien peu savante à son gré, mais il est touché aussi du bon marché de la vie, de l'aisance des paysans et parfois de leur richesse; comme lorsqu'il dîne chez un secrétaire du roi, fils d'un cultivateur qui, par ses économies, a pu procurer à son fils une telle charge. « J'étais heureux, dit-il, de voir une telle fortune due tout entière à la charrue. » Et il aurait pu ajouter que de tels faits n'étaient pas rares. Il arrive même que le bel aspect des campagnes force son admiration, comme aux environs de Pau où il trouve « des chaumières bien bâties, bien closes, bien confortables, ayant chacune son petit jardin bien soigné... De chaque maison dépend une ferme parfaite-

ment close... Tout est aux mains de petits propriétaires. »

Le grand nombre des petits propriétaires est un des faits qui frappent le plus le voyageur anglais, il trouve même ce nombre excessif. On sait aujourd'hui combien était fausse cette opinion très répandue dans la première moitié de ce siècle, que la petite propriété en France date de la Révolution et qu'elle a été produite par la vente des biens nationaux. Elle existait avant, et ceux qui achetèrent ces biens étaient ordinairement de petits propriétaires qui s'agrandirent. Les petites parcelles de terre (les grands domaines ne convenaient qu'aux spéculateurs) se vendirent cher et furent achetées par ces paysans qu'on avait crus si pauvres.

M. Baudrillart cite (*Bulletin de l'Académie des sciences morales*, décembre 1887, p. 805) ce fait que la commune de Donnemarie (Seine-et-Marne) était aussi morcelée en 1768 qu'en 1824. Le terrier de la première époque donne sensiblement les mêmes résultats que le cadastre de la seconde.

La seigneurie d'Oissellery était en 1745 divisée en 375 propriétaires ; en 1875, le même territoire est divisé en 154 propriétaires seulement. Le morcellement, ajoute-t-il, est tantôt plus grand qu'avant 1789, tantôt moindre[1].

La population agricole de la France ne semble pas avoir sensiblement augmenté depuis 1789 ; elle s'est fort accrue dans les villes, mais non dans les campagnes ; en certains endroits même elle a diminué. C'est ce qui est arrivé pour les Hautes-Alpes et la Lozère, au dire de M. de Lavergne.

Au congrès de géographie tenu à Paris en janvier de cette année (1889), le Dr Charvin a lu un mémoire d'où il résulte que plusieurs départements sont moins peuplés qu'au commencement du siècle. Il ne s'agit là naturellement que de départements ruraux.

[1] « Le nombre des petits propriétaires est si prodigieux disait Arthur Young en 1789, que je crois qu'il comprend le tiers du royaume. » M. de Lavergne ajoute en rapportant ce passage (*Économie rurale de la France*, 3e édition, p. 23) : « Il n'en comprend pas davantage aujourd'hui. » « Il y a en France, écrivait de son côté Necker, une immensité de petites propriétés rurales. »

M. de Lavergne citait encore ce fait qu'en 1858 la société d'agriculture du Bas-Rhin ayant mis au concours la question de savoir quels étaient les progrès accomplis dans le département depuis 1789, le lauréat M. Opperman répondit « qu'il était moins prospère, en ce sens que la population s'est accrue plus vite que la production ». Cette assertion, ajoute M. de Lavergne (*Économie rurale*, p. 160) est probablement exagérée, mais comme elle émane d'un observateur compétent et bien placé, elle mérite de fixer l'attention.

Le même auteur nous assure (p. 338) que dans le sud-ouest de la France la situation de la population rurale a peu changé. « C'est la partie de la France où la Révolution avait le moins à changer et où elle a le moins changé en effet. Ni le clergé ni la noblesse n'y avaient de grands biens. En 1700, l'intendant Baville comptait 4,486 familles nobles, et il n'y en avait pas 15 qui eussent 20,000 francs de rente ; ces familles vivaient à la campagne économiquement. La distinction des ordres si marquée dans le Nord n'existait pas dans le Midi. »

On voit donc que la France n'était pas ce royaume misérable qu'on veut représenter aujourd'hui.

Au milieu de cette incontestable aisance, on trouve parfois, et souvent dans une seule province, de subits changements. La récolte a manqué, et comme la difficulté des communications (provenant alors autant autant des barrières de douanes établies entre les provinces que du manque de routes) rend difficile l'arrivée des subsistances, c'est la disette et alors, même dans la florissante province du Maine, « de petits laboureurs, des manouvriers, s'en vont par troupes dans les mauvaises années, sur les chemins et par les villages, frappant aux portes des personnes aisées, et quand on ne leur donne pas l'aumône, enfonçant les portes et volant le pain chez les fermiers. Mais à la moindre apparence de récolte, ils se reprendront de nouveau à l'espérance, » c'est-à-dire qu'il suffit d'une récolte même ordinaire pour tout apaiser et faire de nouveau des paysans laborieux et paisibles de tous ces désespérés.

A côté de ces misères collectives étaient les misères indivi-

duelles : maladies, infirmités, perte du chef de la famille qui font encore aujourd'hui des pauvres et qui en feront toujours. Comment ces diverses sortes de misères étaient-elles secourues ?

§ 2. — Assistance.

M. de Tocqueville a donné pour titre à l'un des chapitres de son ouvrage sur l'ancien régime : « Comment, malgré les progrès de la civilisation, la condition du paysan français était quelquefois pire au XVIIIe siècle qu'elle ne l'avait été au XIIIe ; » et il explique ce qu'il veut dire par là. Au XIIIe siècle et dans les siècles suivants, le paysan avait près de lui un seigneur qui, pour être son supérieur politique et pour avoir certains droits fort au-dessus des siens, n'était pas son ennemi, comme on est trop porté à le croire. Il vivait souvent avec lui, dans une familiarité dont on a vu quelques témoignages et qui se manifestait par la coutume qu'avaient les seigneurs d'accepter volontiers le titre de parrain et de marraine des enfants de leurs vassaux, en un temps où ces titres avaient plus de sérieux et comportaient d'autres obligations qu'aujourd'hui [1].

Alors même que le seigneur était peu disposé à être charitable, la tradition et la coutume ne lui permettaient pas de manquer à ce qu'on estimait être un devoir étroit de sa charge [2].

On a vu par exemple ce que faisait en ce sens G. de Gouberville, qui pourtant était un propriétaire très soucieux de ses

[1] Le contraire se faisait aussi ; Montaigne raconte que son père voulut qu'il fût tenu sur les fonts par deux paysans de son domaine ; « ce qu'il fit, dit-il, pour me les attacher. »

[2] Ceci me rappelle ce que me disait un réfugié polonais à l'époque de l'affranchissement des serfs en Russie. Le résultat immédiat de cette mesure sera de leur ôter les secours qu'ils recevaient précédemment. Le seigneur permettait au paysan dont la cabane avait brûlé, de prendre du bois dans ses forêts pour la rebâtir ; il remplaçait son unique vache ou cheval qu'il avait perdu ; lui donnait en cas de disette du blé ou du seigle tiré de son grenier de réserve. A présent, il ne donnera plus rien, parce qu'on a rompu le lien qui l'attachait à ses serfs.

intérêts et très « regardant, » ainsi que le prouve son journal; son biographe a pu dire de lui qu'il « savait acheter et savait encore mieux vendre ». Quel propriétaire campagnard ayant la situation pécuniaire de G. de Gouberville s'occuperait ainsi des paysans qui l'entourent, même de ceux qui cultivent ses terres? Et pourtant le lien politique était dès lors presque nul entre ce gentilhomme et ses paysans. Il y avait trois siècles au moins que le servage n'existait plus, mais à cause de l'état des esprits la tradition de patronage avait persisté.

Le paysan comptait sur son seigneur comme il fait encore en quelques endroits, en Bretagne par exemple. Mais ceci était bon lorsque le seigneur habitait près de ses vassaux, ce qui avait toujours lieu aux XIIIe, XIVe, XVe et XVIe siècles; ce n'était plus vrai aux XVIIe et XVIIIe siècles où les seigneurs, ou beaucoup d'entre eux du moins, avaient cessé de résider. Il ne faudrait pas exagérer et croire à une désertion générale des campagnes par la noblesse; ceux par exemple qui voudront parcourir les campagnes du Cotentin, seront surpris de la quantité de châteaux que l'on y trouve; il y en a même en de petits villages. Ces châteaux aujourd'hui sont devenus des fermes et souvent ce n'est que la moitié ou le quart des bâtiments qui est habité. On voit par ces châteaux, dont quelques-uns remontent au XVIe siècle, mais dont la plupart ont été construits aux XVIIe et XVIIIe, qu'il y avait là des propriétaires nobles ou riches bourgeois résidant et qui étaient une aide pour les paysans. Mais il est constant que cette aide ne se trouvait plus partout comme autrefois; qu'elle se trouvait dans un village et manquait en d'autres; que de plus la séparation qui allait toujours augmentant entre l'habitant notable et les paysans rendait la bonne volonté du premier bien moins efficace. Toutefois au XVIIIe siècle, époque de philanthropie, la charité était grande; les seigneurs résidant sur leurs terres voulaient être les pères de leurs vassaux. Si quelques-uns donnaient sans discernement, comme ces nobles d'Artois dont le subdélégué de Soissons disait en 1763 : « Ce qui multiplie les mendiants, ce sont les châteaux; soit par osten-

tation, soit par véritable charité, on s'habitue à faire l'aumône à tout venant et à dépenser chaque semaine une certaine quantité d'argent[1]. » D'autres plaçaient mieux leurs aumônes. Le marquis de Mirabeau fait travailler lui-même, en les payant, les colons inoccupés et paresseux de son domaine. Ce marquis de Mirabeau est un grand seigneur rude, mais paternel, qui veut ôter tout remède à la misère et à la paresse. Afin que nul ne prétende manquer d'ouvrage, il entreprend des défrichements et, pour que le travail soit vraiment exécuté et utile, il y préside lui-même. Les défrichements faits, il donne à long bail et à bas prix les terres ainsi ameublies.

Un autre distribue aux femmes, enfants, vieillards de son domaine de la laine et du chanvre pour filer pendant la mauvaise saison, et il donne un prix de 100 livres aux deux meilleures pièces de toile[2].

Dans cette même province d'Artois qui provoquait les plaintes du subdélégué de Soissons, le comte de Mailly veut procurer à ses villageois un avantage aujourd'hui encore très rare dans les campagnes et réclamé souvent en vain : des secours médicaux assurés. Il installe dans son château de Mailly un habile médecin chargé « de remplir gratuitement les fonctions et les devoirs de son état auprès des habitants riches, pauvres ou mendiants. Il est obligé de se rendre auprès des malades dans l'instant où il en est averti ».

A tous ceux qui ne peuvent se procurer les remèdes ou les aliments nécessaires : bouillon, bœuf, pain, vin, bois, le médecin délivre un billet signé du curé que le malade n'a qu'à présenter au régisseur du domaine.

Les villes venaient aussi en aide aux campagnes. J'ai indiqué ce que firent les Parisiens durant la Fronde. Pendant plusieurs mois ils nourrirent des populations entières par des envois de vivres dont la distribution était confiée à l'active charité de saint Vincent de Paul. En 1661, la ville de Soissons distribua

[1] De Calonne. — *Vie agricole sous l'ancien régime en Picardie et en Artois*, p. 216.

[2] Les deux exemples sont cités par M. Taine. — *Ancien Régime*, p. 39.

aux campagnes éprouvées par la disette trente-trois mille deux cents pains d'une livre et demie tirés sans doute de son grenier de réserve. Ces distributions se faisaient lorsqu'elles étaient possibles ; celle de Soissons n'est pas un cas isolé.

Au XVIIIe siècle, avec l'accroissement de la richesse et l'abondance du numéraire, on trouve des souscriptions en argent comme celles que nous voyons de nos jours.

C'est ainsi qu'en 1788, le *Journal de Paris* ouvre une souscription pour venir en aide aux campagnes de l'Artois ravagées par une grêle effroyable, juste au moment de la moisson. On en avait fait une déjà pour reconstruire l'Hôtel-Dieu de Paris.

Les calamités exceptionnelles donnaient lieu à de grands élans de charité. M. de Calonne nous cite l'exemple d'un incendie qui, le 23 mai 1783, détruit quatre-vingt-trois maisons du bourg de Selincourt. Le vicomte de Selincourt, dès qu'il en est informé, envoie de suite « ce qu'il a en ce moment ». La commission provinciale, de son côté, envoie d'urgence deux tonnes de riz, du sel et du beurre pour faire des soupes économiques comme celles qu'on distribue aux pauvres d'Amiens, et le prieur de Saint-Jean, qui prépare cette soupe, se rend avec ses ustensiles à Selincourt.

Il ne faut pas être surpris de voir en ce siècle, qu'on a appelé « le siècle de la charité », les sociétés d'agriculture qui s'étaient formées en diverses provinces pour améliorer les méthodes de travail agricole s'occuper aussi de charité. Celle d'Artois fait distribuer aux pauvres des tablettes de bouillon fabriquées « sur le modèle de celles que M. Papin emploie en Auvergne ».

De son côté, la Société royale de médecine invite les curés et syndics du Soissonnais à informer les paysans qu'un médecin, envoyé et payé par elle, est établi à Soissons, rue du Pot-d'Étain, et « qu'il administrera conseils et remèdes gratuitement et avec le plus grand zèle, pourvu qu'on se présente un jour de dimanche ou de fête, jours qu'il choisit de préférence afin de ne point déranger les habitants des campagnes de leurs travaux ordinaires. »

Puis, c'est un particulier généreux, M. de Riquet, qui fonde en 1781 une caisse d'avances au capital de 10,000 francs, prêtant aux cultivateurs pauvres pour deux ou trois ans à 3 % l'an. M. Theron de Montaugé, qui rapporte le fait (*Agriculture dans le pays toulousain*, p. 484), ajoute que le gouvernement révolutionnaire saisit le capital de cette caisse, qui toutefois fut restitué en 1808 et n'a cessé de fonctionner, si bien que la charité de M. de Riquet profite aujourd'hui encore aux paysans.

En 1767, le curé de Saint-Denis-de-Sarton, le sieur du Mesnil, seigneur de la paroisse, et quelques autres habitants, formèrent une caisse pour prêter aux pauvres du blé, du seigle, de l'orge et enfin les graines nécessaires pour ensemencer, à charge de les rendre après la récolte. Tous s'engagèrent en outre à ne plus rien donner aux mendiants et à verser leurs aumônes aux bureaux de charité[1].

Les bureaux de charité que l'on voit organisés dans les villes, dès le XIVe siècle, se répandent alors dans les campagnes. Ce sont des associations de personnes bienfaisantes qui s'unissent pour secourir les pauvres au moyen des aumônes qu'elles sollicitent. Ces bureaux existent à côté des confréries déjà diminuées, mais toujours vivantes, et qui sont plutôt des sociétés de secours mutuels, tandis que les bureaux de charité ne sont composés que de personnes bienfaisantes ne profitant pas des secours.

Leur manière de faire la charité varie d'ailleurs avec les endroits.

A Saint-Valéry, nous dit M. de Calonne, les dames de la Miséricorde, auxiliaires du bureau, visitent les pauvres et distribuent chaque jour à douze pauvres la soupe et le bouilli qu'elles font préparer à tour de rôle, d'après un ordre réglé par la présidente, qui se nomme « la mère des pauvres ».

Le bureau de Guérande avait une pharmacie tenue par deux sœurs, où l'on distribuait des remèdes à bas prix ou même gratis.

[1] Denys d'Aussy. — *Revue des questions historiques*, octobre 1888.

Ces exemples sont pris de petites villes, mais peuvent servir à montrer comment agissaient ces bureaux.

Comme exemple d'organisation, le bureau de Vieillevigne (Loire-Inférieure) était administré par un conseil ainsi composé : 1° le curé ; 2° le procureur des pauvres, qui recouvrait les fonds ; 3° la supérieure des dames ; 4° la trésorière, qui distribuait les aumônes. Ailleurs le bureau est formé des marguilliers de la paroisse et des principaux habitants.

On voit aussi que les dames de charité, appelées souvent les « sœurs », quêtaient à l'église et dans les maisons de l'argent, des denrées, des vêtements, des linceuls même, puisque l'œuvre des sépultures était un des principaux objets des associations pieuses d'alors. En de petits endroits, il n'y avait souvent qu'une dame de charité, la châtelaine ; à son défaut, ces fonctions étaient exercées par des procureurs de charité nommés pour deux ou trois ans. Toujours les comptes étaient rendus publiquement.

Ces bureaux, parce qu'ils étaient fondés par l'initiative du clergé, étaient, comme les hôpitaux, sous le contrôle des évêques, qui les faisaient visiter par les archidiacres en tournée. Réduits d'abord à des aumônes, ces bureaux avaient vu croître leurs ressources par des dons de rentes ou d'immeubles qui aujourd'hui encore forment le meilleur et souvent le seul fonds de nos bureaux de bienfaisance. Quelques évêques même ne s'en étaient pas tenus là. Animés de l'esprit de leur époque, esprit d'innovation généreuse, ils avaient érigé des « bureaux des incendies pour les paroisses de campagne » ; on en trouvait notamment dans les diocèses de Langres, de Reims, de Troyes, d'Amiens et de Saintes.

L'évêque de Troyes emploie son influence à amener les habitants à remplacer par des tuiles les toits de chaume et, pour les décider, il fait annoncer qu'il payera la différence. Il veut toutefois que l'on exige des habitants une petite cotisation : c'est une vraie société d'assurance où la charité a la plus

grande part; mais il faut que tous ceux qui en profitent s'y intéressent de leur côté[1].

La charité des évêques est immense. On leur a souvent, et avec raison, reproché leur faste ; il est juste de ne point oublier leur bienfaisance ; ils en ont donné assez de marques. C'est l'évêque d'Orange, Mgr du Tillet, qui, trouvant dans une tournée pastorale les habitants d'un village consternés par l'incendie de leurs granges arrivé au moment où l'on venait de rentrer la récolte, leur dit : « Consolez-vous, mes enfants, la perte est pour moi. » Et il fait estimer les pertes et indemniser les habitants. C'est l'évêque de Paris, Mgr de Juigné, auquel la Révolution devait enlever son siège, qui, dans le funeste hiver de 1789, épuisait ses ressources et dépensait plus de 400,000 livres en aumônes. C'est Mgr de Castries, évêque de Saint-Affrique, qui, par l'établissement d'un grenier d'abondance, sauve le pays de la disette. C'est l'évêque de Séez, Mgr Ruffo de Bonneval, qui refuse le siège d'Avignon pour rester dans son pauvre diocèse, composé seulement de trente-deux paroisses et autant de succursales, où il est la providence des malheureux. C'est Mgr de La Rochefoucauld, évêque de Beauvais, qui institue le bureau des pauvres de Beauvais son légataire universel et veut être enterré « en vrai pauvre ».

Et qu'on ne croie pas que leur charité ait consisté seulement à donner sans autre considération que le besoin de ceux qui recevaient; ils s'appliquaient, en érigeant des bureaux des pauvres, à supprimer la mendicité. L'évêque de Bayeux, Mgr de Cheylus, la fait interdire dans le diocèse, après avoir pourvu aux besoins des vrais pauvres, en instituant des bureaux de charité. L'évêque d'Évreux pose comme règle que les secours aux pauvres valides ne seront donnés qu'en échange d'un travail auquel ils devront se soumettre. Même conduite dans les diocèses de Castres et d'Albi, où les évêques organisent des ateliers de charité. L'évêque de Coutances, Mgr de

[1] Ces traits et ceux qui suivent sont tirés d'une étude de M. l'abbé Sicard, sur l'épiscopat avant la Révolution, publiée par le *Correspondant*, avril et mai 1889.

Chalmazels, avait ainsi érigé, dans les bâtiments de l'abbaye de Montebourg, deux ateliers, l'un pour les hommes, l'autre pour les femmes que la Révolution ruina. Suffren de Saint-Tropez, évêque de Sisteron, fait creuser un canal d'irrigation où il endigue un torrent redouté qui servira désormais à rendre fertiles les plaines qu'il dévastait auparavant; ce canal a gardé son nom. Mgr de Barral, évêque de Castres, fait percer des routes dans le pays qui en manque et s'occupe lui-même de ce soin, pendant vingt années. Dix ans avant la Révolution, il répand dans son diocèse l'usage de la pomme de terre, obligeant par mandement les curés à la faire connaître à leurs paroissiens et à leur distribuer gratis les semences qu'il envoyait à chacun d'eux.

M. Albert Babeau cite de son côté (*Vie rurale*, p. 366 et suivantes) l'abbé de Fénelon, riche bénéficier qui, après avoir affranchi ses paysans de la mainmorte, employait ses revenus à faire construire des routes, des ponts et autres travaux de viabilité. Le curé de Saint-Gilles (pays de Caux) était un petit bénéficier, car il ne tirait guère que 2,000 à 2,500 livres de sa cure, il les employait en travaux qu'il faisait exécuter par les pauvres de son village; par exemple, il leur faisait construire quelques maisons pour les nouveaux mariés. Il avait aussi organisé quelques ateliers pour occuper les pauvres gens l'hiver.

Cette idée d'introduire dans les villages quelque industrie domestique pour occuper les bras, lorsque la culture ne les réclame pas et accroître ainsi les modiques ressources du paysan, était alors fort en faveur et comme les grandes fabriques commençaient à peine, elle pouvait donner de bons effets. Il fallait seulement, pour introduire cette nouveauté, des hommes d'initiative et de persévérance, ayant aussi quelque influence sur l'esprit du paysan; c'est à quoi s'employèrent plusieurs curés.

M. du Hauray de Bois-Gruel, curé de Saint-Victor de Chrétienmelle, près Bernay, trouva plus de 80 mendiants dans sa commune. Il donna des rouets et du chanvre aux filles, plaça

les garçons chez des tisserands, fit enseigner par des ouvriers, qu'il fit venir exprès, l'industrie du tissage et, en créant une véritable manufacture dans le village, il en bannit complètement la mendicité.

Un autre curé, celui de Colomb en Dauphiné, avait introduit dans sa paroisse l'industrie de la toile d'ortie et du tissage de la laine, procurant ainsi aux habitants des ressources qu'ils n'avaient pas avant.

Le curé de Saint-Denis-sur-Sarthon, dont il a été fait mention déjà, instituait des prix pour la culture et l'élève du bétail ; celui d'Auribeau, dans les montagnes près de Grasse, prenait sur ses modiques ressources pour donner des encouragements aux meilleurs travailleurs du pays. Grâce à lui, des terres désertes furent mises en culture et accrurent ainsi les ressources des habitants. Le curé de Crest, en Auvergne, pays situé au milieu des rochers, fit ouvrir d'abord par ses paroissiens un chemin praticable, puis ses ressources étant épuisées, il vendit son patrimoine pour faire défricher le sol et pour faire aux paysans des avances qui leur permirent d'acheter des outils et des bestiaux. Lui-même donnait à ses paroissiens des leçons pratiques d'agriculture, et était parvenu à défricher à la fois « leur esprit et leurs terres ingrates ».

Tous les curés n'avaient pas le même esprit d'entreprise, ni surtout les mêmes ressources ; beaucoup étaient vraiment pauvres, n'ayant que la « portion congrue », à ce point qu'il n'était pas rare de voir les prêtres des campagnes se livrer à la culture pour vivre. Ils faisaient cependant beaucoup. Mercier, qui écrivait avec l'esprit des auteurs du temps, esprit hostile au clergé, fait cependant l'éloge des curés de campagne qui doivent être, dit-il, considérés comme les consolateurs du peuple. Il déclare en connaître plusieurs qui, « malgré l'extrême médiocrité de leur prébende, trouvent le moyen de faire infiniment plus de bien que des millionnaires même généreux ». Quelques-uns étudiaient la médecine et la chirurgie, comme ce chanoine de l'abbaye de Saint-Jean-des-Vignes, desservant la petite paroisse de Branges, du diocèse de

Soissons, que cite M. de Calonne (p. 226), dont la mémoire demeura longtemps bénie dans le pays où sa mort fut un deuil public. « Il était la providence des pauvres, se faisait leur chirurgien, leur médecin, leur pharmacien, ne voulait pas que sa servante qui l'aidait dans ses opérations reçut un sou, déchirait jusqu'à son propre linge pour le pansement des malades. De trente lieues à la ronde, on venait en foule le consulter. »

Les monastères, parce que leurs ressources étaient plus grandes, fournissaient aussi aux populations un secours plus efficace. C'était à eux que dans les occasions difficiles on s'adressait pour être assisté et on ne le faisait pas en vain. Les religieux n'attendaient même pas qu'on les sollicitât. A la naissance du Dauphin, fils de Louis XVI, les Augustins de Montmorillon, en Poitou, payèrent la taille de corvée de dix-neuf familles pauvres.

En 1781, les Dominicains de Saint-Maximin, en Provence, nourrirent leur district où l'ouragan avait détruit les vignes et les oliviers. « Pendant l'hiver de 1784, les aumônes sont augmentées dans toutes les maisons religieuses, leurs fermiers distribuent des secours aux habitants pauvres des campagnes et pour fournir à ces besoins extraordinaires, plusieurs communautés ajoutent à la rigueur de leurs abstinences. »

Lorsqu'à la fin de 1789, il est question de supprimer les monastères, l'Assemblée nationale reçoit de nombreuses pétitions des municipes ou de gens des campagnes qui parlent un tout autre langage que les encyclopédistes et les littérateurs habitants des villes[1]. Sept cents familles du Cateau-Cambrésis adressent une supplique pour garder « les dignes abbés et religieux de l'abbaye de Saint-André, leurs pères communs et bienfaiteurs qui les ont nourris pendant la grêle ». Les habitants de Saint-Savin, dans les Pyrénées, déclarent que l'abbaye des Bénédictins est la seule fondation de charité dans ces pays pauvres. A Sierck (Lorraine) « la Chartreuse, disent les nota-

[1] D'après M. Taine, de qui ces citations sont prises (*Ancien Régime*, p. 43 et suiv.), cinq dossiers aux *Archives nationales* sont remplis de ces pétitions.

bles, est à tous égards pour nous l'arche du Seigneur ; c'est la principale ressource de plus de 12 à 1,500 personnes qui viennent tous les jours de la semaine. Cette année, les moines leur ont distribué leur propre provision de grains à 16 livres au-dessous du cours. » A Domrémy, dans la même province, les chanoines réguliers nourrissent 60 pauvres, deux fois par semaine ; il faut les conserver, dit la supplique, « par pitié et compassion pour le pauvre peuple dont la misère est au-dessus de l'imagination ; où il n'y a pas de couvents réguliers et de chanoines de leur dépendance, les pauvres crient misère. »

A Moutiers-Saint-Jean, près de Semur, les Bénédictins de Saint-Maur font vivre tout le village et l'ont nourri cette année dans la disette. Près de Morley-en-Barrois, l'abbaye d'Auvrey de l'ordre de Cîteaux, « a toujours été, pour tous les villages qui l'avoisinent, un bureau de charité ». A Airvault, dans le Poitou, la municipalité déclare que les chanoines réguliers de Saint-Augustin « sont absolument essentiels, tant pour notre ville que pour les campagnes, et nous ferions une perte irréparable par leur suppression ».

Dans le diocèse d'Auxerre, « pendant l'été de 1789, les Bernardins de Rigny se sont dépouillés en faveur des habitants voisins de tout ce qu'ils possédaient : pain, grains, argent et autres secours ont été prodigués à 1,200 personnes qui, pendant plus de six semaines, n'ont cessé de venir se présenter chaque jour à leur porte... ; emprunts, avances prises sur les fermiers, crédit chez les fournisseurs de la maison, tout a concouru à leur faciliter les moyens de soulager le peuple ».

Combien de témoignages semblables pourraient être cités ! Il en faut rapporter deux encore : celui qui concerne la chartreuse de Seillon dans la Bresse et une pétition émanée de la municipalité de Romans.

« Depuis plus de huit siècles, dit la première, et malgré la pente si naturelle que les hommes ont au relâchement... il (ce couvent) s'est maintenu dans l'observation de sa règle.

« Sa richesse vient de sa bonne administration et du travail de ses membres, qui a pour ainsi dire forcé la nature dans des

lieux stériles et déserts pour en faire sortir des richesses qui lui font des jaloux... leurs dépenses n'ont pas suivi l'accroissement de leur revenu ; pas un jeûne de moins dans l'année, toujours même habit et même nourriture. Cette augmentation de revenus n'a tourné qu'au profit des pauvres, à l'avantage des ouvriers et à l'encouragement de l'agriculture.

« Il n'est pas de jour de l'année où les pauvres qui les environnent ne reçoivent des aumônes considérables.

« Dans les années rigoureuses, aucun indigent n'a souffert autour d'eux. Ils ne se bornent pas à des actes de charité.

« Un ouvrier a-t-il en vue quelque entreprise, un cultivateur quelque amélioration et les fonds lui manquent-ils ? La bourse de ces religieux lui est ouverte, il y puise la somme qui lui est nécessaire ; tous les délais lui sont accordés et les religieux, loin de lui demander une rétribution pour ces services, font souvent des remises sur les capitaux quand l'emprunteur a souffert.

« Entreprend-on dans la province quelque construction, quelque édifice destiné à l'humanité ? Les chartreux s'empressent d'y concourir par des sacrifices proportionnés à l'étendue de l'entreprise.

« Lors de la construction de l'hôpital, ils donnèrent annuellement plus de 3,000 francs. Dans les années précédentes, ils avaient amené leur blé à la grenette, pour être vendu aux pauvres au-dessous du cours et ils donnèrent à la ville la somme en provenant pour lui permettre de procurer aux pauvres gens du blé à meilleur marché. »

Et le docteur Ebrard qui cite cette pétition dans sa curieuse monographie de la charité à Bourg (p. 434) ajoute que ces mêmes chartreux laissaient facilement les pauvres gens prendre du bois dans leurs forêts, si bien qu'aujourd'hui encore (l'auteur écrivait en 1866) on entend les paysans poursuivis par l'administration forestière pour contravention commise dans ces mêmes forêts, devenues propriétés de l'État, dire : « Les chartreux de Seillon étaient bien meilleurs pour les pauvres. »

Tel est le secours que trouvait la population des campagnes auprès de la plupart des monastères : la frugalité et l'épargne des religieux assuraient aux paysans des environs une sorte de réserve où, en cas de disette et de détresse, ils avaient un secours assuré. Tous les bénéficiers ne dépensaient pas leur revenu à la cour, et M. Taine cite l'abbé de Domières qui, avec un revenu personnel de 23,000 livres, avait dans l'espace de onze ans versé aux pauvres et aux ouvriers plus de 250,000 livres.

La pétitition de la municipalité de Romans, rapportée par le Dr Ulysse Chevalier (p. 152), concerne les frères Saint-Jean de Dieu et est venue après leur suppression. « Leur disparution a laissé un grand vide... à raison du respect et de la confiance qu'ils inspiraient aux classes inférieures et aux gens de la campagne, confiance que ceux-ci ont reportée à d'impudents charlatans.

« Le corps entier avant sa suppression rendait d'immenses services. Il avait 240 hôpitaux, 2,230 religieux et 5,414 lits où l'on traitait annuellement plus de 90,000 malades. »

A. — Les hôpitaux

Les ordres tels que celui de Saint-Jean de Dieu étaient d'autant plus nécessaires, que le nombre des hôpitaux avait fort diminué. Dès avant le XVIe siècle, des plaintes nombreuses se faisaient entendre contre les bénéficiers, ordres religieux ou ecclésiastiques séculiers, qui, chargés d'administrer les hôpitaux ou hospices, en détournaient les revenus à leur profit. Le concile de Trente ordonna pour y pourvoir que l'administration du bien des pauvres serait confiée à des laïques, gens de bien, capables et solvables, qui prêteraient serment comme des tuteurs, feraient à leur entrée en charge un exact inventaire des biens de l'établissement à eux confié et rendraient compte de leur gestion par devant l'Ordinaire, c'est-à-dire l'évêque.

François Ier, ému par ces mêmes plaintes, attribua par un

édit de 1543 aux baillis, sénéchaux ou autres juges, la surveillance de l'administration des hôpitaux, avec faculté de remplacer les administrateurs. C'est le premier exemple d'empiètement du pouvoir royal sur les prérogatives des évêques en matière de charité et depuis le contrôle des établissements charitables appartiendra exclusivement au pouvoir public.

Ces édits et canons de concile semblent avoir été peu observés. Aussi le mal avait-il une cause à laquelle on ne pouvait porter remède par des ordonnances : cette cause, c'était l'affaiblissement de la foi religieuse et ensuite le désordre mis dans les esprits comme dans l'état politique du pays par les nouveautés de la Réforme. Nombre de bénéficiers s'étaient peu à peu laissés aller à considérer comme leur appartenant ce qui ne leur avait été remis que pour être géré au profit des pauvres. D'autres fondations furent, dans les troubles du XVIe siècle, envahies de force, si bien que la violence acheva souvent cette occupation du bien des malheureux qui avait commencée par un coupable oubli de la volonté des fondateurs.

Henri IV ordonna au grand aumônier de procéder à une revision des hôpitaux, de supprimer ceux qui seraient délaissés et de réunir leur patrimoine à d'autres établissements que l'on conserverait. Ce travail fut accompli surtout par la Chambre de réformation, érigée par Louis XIII en 1618, et que composèrent, avec le grand aumônier, quatre maîtres des requêtes et quatre conseillers du Grand Conseil. La plus grande partie des maladreries et des léproseries avait disparu déjà, et beaucoup sans qu'on pût trouver trace des dotations qui les avaient entretenues.

Ces dotations avaient cessé d'être payées si elles étaient en rentes, ou avaient été envahies lorsqu'elles étaient en immeubles. Celles qui duraient encore furent réunies à d'autres maisons ; elles servirent surtout sous le règne suivant à doter les hôpitaux généraux.

Ces établissements furent une création de Louis XIV, qui pensait y enfermer les mendiants, surtout les invalides, et ordonna qu'il en fût établi dans les diverses provinces. Comme

il leur fallait des revenus, le roi leur attribua, outre les aumônes qu'il attendait de la charité des fidèles, beaucoup de fondations retranchées. Mais il ne prit pas garde que ces fondations secouraient ordinairement les pauvres des campagnes et qu'on les dépouillait en attribuant ces biens aux hôpitaux des villes.

C'était au siècle suivant au XVIIIe) l'objet de nombreuses doléances, telles que celles qui sont rapportées par M. Baudrillart dans son étude sur la population du Poitou[1].

A Maillezais « l'abbaye distribuait depuis le XIIe siècle deux fois par semaine, à toute personne qui se présentait, « pauvre ou riche » deux livres de pain et d'autres denrées. Le revenu qui permettait ces libéralités avait été brusquement attribué aux hôpitaux de Fontenay et de la Rochelle. Ainsi avaient disparu les deux aumônes considérables appelées *la Fête*, lesquelles montaient à près de cent tonneaux de blé. Ce fut le signal d'une mendicité presque générale dans les campagnes. Ce qui rend ici plus amères les doléances des municipalités, c'est que ces mêmes établissements hospitaliers des villes, enrichis aux dépens de la campagne, refusaient, déjà encombrés sans doute, de recevoir leurs pauvres et leurs malades.

« A Moreuil, une ferme nommée l'Aumônerie donnait aux malheureux le droit de logement et de soupe. Le revenu en avait été transféré à l'Hôtel-Dieu de Luçon, par arrêté du Conseil (1695); du moins la pauvre campagne dépossédée s'y réservait-elle la faculté d'y occuper quatre lits.

« La commune de Busseau, qui fait entendre les mêmes plaintes sur le ton le plus lamentable, n'ose pas blâmer ces mesures de peur de déplaire au gouvernement.

« En face d'une crise qui cause de cruelles souffrances, elle s'écrie : « La paroisse avait dans son sein même les moyens de subvenir à la nécessité de ses plus pauvres habitants dans une aumône de 52 boisseaux de blé et seigle, que faisaient distribuer annuellement les prieurs, seigneurs du lieu; mais nos

[1] *Bulletin de l'Académie des sciences morales* d'août et septembre 1886.

rois, par des vues de bienfaisance supérieures et sans doute plus agrandies, ont réuni cette aumône à l'hôpital de Fontenay. Cette réunion a laissé les pauvres de Bussean d'autant plus dénués de ressources, que la trop grande distance, les frais et la peine du transport, ainsi que la difficulté d'y être admis et une très grande répugnance pour ce genre d'établissement, les rendent comme nuls pour les habitants de cette paroisse. »

Ainsi cette réforme, nécessaire en beaucoup d'endroits, puisqu'il n'y avait plus de lépreux et que certaines maisons ne pouvaient plus se soutenir, fut faite cependant au détriment des campagnes. Elles perdirent un grand nombre de fondations ou de ces petits hôpitaux qui les aidaient tant dans les siècles précédents. Ainsi M. Maître constate que tous les hôpitaux existant au Loroux au XIVe siècle avaient disparu au XVIIIe. Ce n'est pas que la charité catholique ne produisit encore de beaux effets. « A l'époque, dit ce même auteur, où les classes de citoyens semblaient les plus étrangères les unes aux autres, on voyait le clergé, la noblesse et le tiers se confondre dans une seule assemblée pour fonder une œuvre de bienfaisance. Toute distinction sociale s'effaçait quand il s'agissait de la charité. On ne peut pas compter le nombre des femmes de haute naissance qui, sous Louis XIV, sollicitèrent l'honneur de porter l'habit de sœur des pauvres et prirent la direction des hôpitaux. Qu'on cherche dans toute l'Europe, on ne trouvera pas un pays qui, mieux que le nôtre, ait compris la parabole du bon Samaritain. »

En effet, on voit jusqu'à la fin du XVIIIe siècle des fondations d'œuvres, et M. Maître assure même que pour le comté nantais « plus on avance dans le XVIIIe siècle et plus les fondations se multiplient ». Mais ces fondations vont aux hôpitaux déjà construits, surtout à ceux des villes (encore beaucoup ont-ils peine à se soutenir, l'existence de tels d'entre eux est une lutte incessante contre la misère), elles vont aux bureaux de charité, souvent avec des destinations spéciales. Les fondations d'hôpitaux, surtout de ces petits hôpitaux si utiles et si nombreux au moyen âge, sont bien plus rares qu'autrefois.

On peut citer cependant, avec M. Maître, cet hôpital de Blain, commencé en 1729 avec deux lits et cent livres de rentes, qui finit par avoir dix lits et une école pour les enfants pauvres, comme annexe, chose alors fréquente. École et hôpital étaient tenus par les sœurs de Saint-Thomas de Villeneuve et on avoue, en l'an XIII, qu'ils répandaient sur la populeuse commune de Blain des secours abondants. On peut citer encore ce médecin de Noyalle, le Dr Bonnielle qui, non content de soigner les pauvres gratis, installe chez lui deux salles d'hôpital. On rencontre des libéralités touchantes comme celle du recteur de Witz qui lègue, à défaut de biens, ses meubles à l'hôpital de Condé pour fonder un lit au profit des habitants de Witz. Mais il y a diminution dans la charité. Le moindre nombre des fondations vient d'un changement dans les esprits, il ne vient pas de l'hostilité du pouvoir public.

L'édit d'août 1749 est le premier qui parle d'autorisation royale pour les fondations charitables; encore ajoute-t-il que pour beaucoup d'entre elles il suffira de l'approbation des Parlements, ce qui, vraisemblablement, n'a pas dû être exécuté avec beaucoup de rigueur. Jusque-là, on trouve seulement des *Lettres de confirmation* délivrées par l'autorité royale qui constatent l'existence de quelques-uns de ces établissements, approuvent en la décrivant la manière dont ils sont administrés et leur accordent quelques avantages, but de la charte de confirmation, par exemple les biens d'une fondation supprimée ou le droit de percevoir certains revenus tels que diverses amendes prononcées en justice, le revenu exclusif de la vente de la viande pendant le carême, le droit de faire travailler dans les ateliers dépendant de la maison, nonobstant le privilège corporatif, la vente exclusive des chasses (cercueils), etc. La dispense d'impôt était presque de droit et la facilité de faire des dons et legs très grande. Il faut se souvenir toutefois que dans un pays régi par plusieurs législations ou coutumes, avec des cours de justice très puissantes, dans un temps où les édits royaux rendus pour le pays entier étaient souvent peu observés, on ne peut poser de règles bien fixes. Ce qui est

assuré est que les Parlements et l'autorité royale étaient favorables aux fondations de bienfaisance et qu'on avait alors pour les faire des facilités qui manquent aujourd'hui.

Les hôpitaux et hospices, malgré l'édit de 1698, qui prescrivait un mode d'administration uniforme, étaient encore en 1789 régis de la manière la plus variable. Leur conseil d'administration est d'ordinaire formé du curé de la paroisse, d'un représentant de l'évêque (un chanoine le plus souvent), de deux magistrats ou fonctionnaires et de quelques notables choisis ou par le conseil lui-même ou par une assemblée formée de tous les électeurs censitaires de la commune. Le pouvoir de ces administrateurs est absolu; ils disposent de la recette et de la dépense, admettent les malades et font les règlements intérieurs, sans aucun contrôle de l'État. Un édit de 1780, rappelant certaines prescriptions de celui de 1749, qui défendait d'employer à l'avenir les fonds des établissements charitables en immeubles ; on devait les employer en rentes sur l'État ou sur les villes; engage les administrateurs de ces établissements à profiter de toute occasion pour vendre leurs immeubles dont l'entretien est toujours coûteux, afin d'en verser le montant dans les caisses de l'État qui en servira un bon intérêt et augmentera cet intérêt d'un dixième tous les vingt-cinq ans.

On a vu comment le pouvoir royal s'était emparé du droit de visiter les hôpitaux. Ce droit, au XVIIe siècle, était exercé par le grand aumônier [1]; il paraît ensuite être tombé en désuétude. Même les hôpitaux généraux qui étaient des fondations officielles et qui avaient fini par se confondre avec les hôtels-Dieu, c'est-à-dire par recevoir des malades et même des incurables et des fous, après avoir été des dépôts de mendicité, étaient administrés au gré des commissions de direction sans aucun contrôle. L'Hôtel-Dieu de Paris, pour prendre un exemple fameux, était assurément plus mal tenu

[1] On trouvera dans la Monographie du Dr Ulysse Chevalier (p. 89 et suiv.) quelques exemples de ces visites exercées par les délégués du grand aumônier, qui obligent à restitution ou condamnent à des dommages les directeurs de certains hôpitaux dont les comptes ne sont pas en règle.

en 1788, lorsque Tenon fit son fameux rapport, qu'aux XIVe et au XVe siècle, voire même qu'au XIIe siècle ou au moment de sa fondation par saint Landry, et sans doute il en était de même en d'autres endroits.

Quoi donc! cette puissance nouvelle, mais si forte au XVIIIe siècle et « prodigieusement active », comme dit M. de Tocqueville, n'interviendra-t-elle pas dans les questions de bienfaisance? Elle le fera; il faut ouvrir ici un chapitre qui n'existait pas à l'époque précédente et parler de l'Assistance publique.

B. — L'assistance publique

D'abord la puissance publique se borne à enjoindre aux autorités locales d'avoir soin des pauvres, mais sans agir elle-même. « Que chaque cité nourrisse ses pauvres », cette prescription revient souvent depuis Charlemagne. Avec l'édit de 1536, elle prend une forme plus précise. François Ier ordonne que « les pauvres invalides qui ont chambre et logement soient nourris par les paroisses ». « Les rôles seront faits par les curés, vicaires et marguilliers, chacun en son église paroissiale, pour leur distribuer aumônes raisonnables. » Voilà pour les pauvres domiciliés; contre les vagabonds valides, on prenait des mesures plus rigoureuses.

L'ordonnance de Moulins (1560) porte que « les pauvres de chaque ville, bourg ou village, seront entretenus et nourris par ceux du lieu dont ils sont natifs et habitants. Il leur est défendu de vaguer et demander l'aumône ailleurs qu'au lieu d'où ils sont. Et à ces fins seront les habitants tenus de contribuer à la nourriture des dits pauvres, selon leurs facultés et à la diligence des maires, échevins, consuls et marguilliers des paroisses. »

En 1566, nouvel édit qui impose aux villes, bourgs et villages l'obligation de nourrir leurs pauvres. Si les ressources de la communauté sont insuffisantes, on établira une taxe

spéciale à laquelle nul ne doit se soustraire. Le rôle des taxes est dressé par le curé et le syndic, tous les possesseurs d'héritages y sont inscrits à proportion de leurs biens-fonds. Plus tard, le Parlement décida que ce rôle serait fait par le juge en présence du curé, du procureur fiscal, du syndic et de deux habitants qui seraient nommés par les autres à la sortie de la grand'messe. Ils formaient une sorte de bureau de charité qui s'occupait de la perception de la taxe, présidait aux adjudications à la fourniture du pain et dressait les rôles de tous ceux qui avaient besoin d'assistance à cause de leur âge, de leurs infirmités et du trop grand nombre de leurs enfants.

Il est impossible de ne point remarquer la ressemblance qu'il y a entre le système que l'édit de 1566 prétend établir et celui qui fut un peu après établi en Angleterre, sous le nom de taxe des pauvres. Mais tandis que cette taxe a persisté en Angleterre et y dure encore, jamais l'édit de 1566 n'a été sérieusement observé en France, ou ne l'a été que dans quelques villes et seulement aux époques de calamité.

Le gouvernement tenta de nouveau, vers la fin du XVIIIe siècle, de faire établir dans toutes les paroisses des bureaux de charité. Un assez grand nombre de ces bureaux furent alors érigés, on l'a vu, mais c'étaient des institutions privées. Il n'y a alors aucune organisation de bienfaisance publique.

Survient-il quelque sinistre, quelque désastre qui afflige toute une région ? Le gouvernement accorde, comme il fait aujourd'hui, des remises d'impôt, parfois il emploie la corvée à réparer le dommage, au moins la partie réparable et plus pressante; il en était venu même à envoyer des subsides, soit en argent, soit en nature.

On a vu ce qu'avait fait le conseil provincial d'Artois, lors de l'incendie de Selincourt. En 1766, la généralité de Montauban dévastée par une inondation du Tarn recevait un secours de 100,000 livres. Ces allocations étaient si ordinaires que les cultivateurs avaient fini par les regarder comme une sorte de dette du gouvernement envers eux[1]. Arthur Young,

[1] M. Baudrillart en fait la remarque dans ses études sur le Poitou (*Bul-*

parlant de la surprise que causent à Royat sa présence et les courses qu'il fait dans le pays, dit que l'opinion la plus répandue est qu'il est un commissaire du gouvernement envoyé pour estimer l'étendue des dégâts causés par la dernière grêle.

La charité officielle avait toutefois le défaut, inhérent d'ailleurs à son origine, d'être fort lente. On en trouvera une preuve dans un curieux article sur « La Fayette et la disette en Auvergne », paru en janvier 1886 dans le *Journal des Économistes*. On y voit les habitants de la seigneurie de La Fayette menacés, disent-ils, de la disette et sollicitant du gouvernement, sinon à titre de don, au moins comme avance, des grains pour les semailles. La pétition fut remise à l'intendant d'Auvergne, alors en résidence à Versailles, comme beaucoup d'intendants, et celui-ci écrivit à son subdélégué de Brioude. Le subdélégué répondit qu'en effet la détresse était générale; la demande fut donc envoyée à l'intendant du commerce, « c'est-à-dire, elle dut suivre la filière des bureaux où tout est forcément ramené aux choses exactes et apprécié à leur mesure, et aussitôt l'aspect changea. On avait oublié de marquer les communes nécessiteuses, les quantités nécessaires; il fallut les demander et l'intendant du commerce faisait remarquer que souvent on évalue le dommage que l'on redoute au-dessus de la vérité. » Le subdélégué de Brioude à qui revint la tâche de répondre, constata alors qu'en effet, le mal était moindre qu'on avait cru d'abord; la récolte s'annonçait bien; bref, on ne donna pas. M. de La Fayette seul avait donné dès le début, avec une générosité qui passait les besoins des habitants.

Voilà qui finit bien; mais si la réclamation des habitants avait été fondée, s'ils avaient eu en effet besoin de grains pour les semailles, la distribution serait arrivée bien tard, puisqu'elle n'aurait eu lieu, en tous cas, qu'après que la récolte levait déjà.

En cas d'épidémie, le devoir de l'intendant est d'envoyer

letin de l'Académie, août-septembre 1886), en ajoutant que souvent les communes se plaignaient de ce que les allocations ou remises d'impôts étaient inférieures aux pertes éprouvées.

immédiatement un médecin spécial avec mission d'examiner les caractères de la contagion et de prescrire les meilleurs moyens de la combattre. Ce médecin est choisi « au nombre des hommes jugés capables par leurs lumières et leur désintéressement de remplir les vues bienfaisantes du gouvernement », mais il est peu secondé par les médecins locaux fort ignorants d'ordinaire.

Le gouvernement d'ailleurs sait donner largement : il dépense 80,000 livres dans l'intendance de Tours en 1779 et un million dans la seule intendance de Montpellier, lors de la peste de Marseille.

A l'égard des populations affligées par la disette, le mal le plus ordinaire, on employait un remède ancien déjà, puisqu'on le trouve employé dès le XVIe siècle, l'organisation d'ateliers de charité ou plutôt de chantiers, car ce n'étaient pas autre chose. Les communes ou les provinces les érigeaient et le gouvernement central les aidait de ses subsides. Parfois il les organisait lui-même et directement. On y employait les paysans à des travaux de terrassement, routes, canaux, etc., moyennant un salaire minime, mais qui leur permettait d'attendre la prochaine récolte. Ordinairement, ces ateliers n'étaient ouverts que pendant les mois d'hiver.

Parfois aussi le gouvernement faisait la charité à la manière d'un riche particulier. Ainsi, les médecins étant rares dans la campagne et les remèdes encore plus rares, le roi Louis XV avait commencé à y envoyer des boîtes de médicaments contenant des remèdes à diverses doses bien étiquetées et proportionnées au sexe, à l'âge, aux maladies, avec des instructions. Ces boîtes étaient envoyées aux intendants qui les faisaient distribuer par leurs subdélégués aux « sœurs grises », curés ou autres personnes intelligentes, « surtout aux dames de charité ». Ils devaient rendre compte de la répartition de ces boîtes et de leur emploi. Dès 1769, il en était expédié 932,126 et Louis XVI en tripla le nombre.

On se plaignait alors que la répartition ne fût pas faite d'une manière équitable, c'est-à-dire que les boîtes fussent envoyées

plutôt en certaines localités qu'en d'autres. Mais le procédé lui-même était si bon, qu'actuellement encore on entend dans les enquêtes des conseils généraux réclamer l'envoi dans les campagnes de pareilles boîtes de remèdes, sans se douter qu'elles ont existé autrefois.

Qu'il me soit permis pour mieux renseigner le lecteur sur ce qu'était à la fin du XVIIIe siècle l'œuvre de l'administration en matière d'assistance, de prendre l'exemple d'une province déterminée et de choisir encore le Limousin, qui avait alors pour intendant un homme d'initiative et passionné pour le bien public, on entend que je veux parler de Turgot.

Comme les intendants n'étaient pas alors assujettis aux règles strictes qui, en matière d'administration, règlent tous les pas et tous les gestes de nos fonctionnaires, leur action personnelle était très variable. On va voir ce qu'a tenté et fait le plus actif peut-être et le plus éclairé d'entre eux.

C. — Turgot et l'assistance publique

La première mesure que l'on doive citer en ce sens, est une lettre circulaire du 3 mai 1762[1], adressée aux curés de la généralité de Limoges. Il faut d'abord répondre au sentiment de surprise que fait naître chez nos contemporains cette vue d'un intendant de province, c'est-à-dire d'un fonctionnaire de l'ordre politique, ayant un pouvoir analogue à celui de nos préfets, mais plus grand, s'adressant aux curés, surtout à ceux des campagnes, pour en être aidé dans les projets et dans les réformes qu'il médite. Un préfet aujourd'hui écrirait aux sous-préfets, aux maires, aux conseils municipaux, mais nullement aux membres du clergé, à moins qu'il ne cherchât de gaieté de cœur une révocation. C'est qu'à cette époque non seulement les relations des deux puissances temporelle et spirituelle étaient autres, mais les curés étaient les guides et

[1] On trouvera ces lettres et ordonnances dans les *Œuvres* de Turgot, publiées dans la *Collection des principaux économistes*.

les protecteurs de leurs paroissiens même au point de vue administratif. Ils savaient défendre leurs intérêts dans les conseils de province et auprès des autorités, et, d'autre part, ils étaient les seuls hommes écoutés de ces paysans, parmi lesquels ils vivaient, d'où ils étaient sortis et dont ils partageaient entièrement les joies, les pensées, les besoins.

C'est pour cela que Sully tout protestant qu'il était, et en un temps de passions ardentes, n'avait pas hésité à s'adresser aux curés pour faire établir en France la culture du mûrier et ses appels avaient été suivis de succès. Il ne faut pas s'étonner que Turgot ait agi de même. « Il regardait, dit Dupont de Nemours, les curés de campagne comme ses subdélégués naturels et assurait qu'on était heureux d'avoir, dans chaque paroisse, un homme qui eût reçu quelque éducation et dont les fonctions dussent par elles-mêmes lui inspirer des idées de justice et de charité », et le début de sa lettre-circulaire montre que telle était bien sa manière de voir. « Personne, monsieur, n'est plus à portée que MM. les curés, par leur état, par l'éducation distinguée que cet état exige et par la confiance que leur ministère inspire au peuple, de bien connaître la situation et les moyens de la rendre meilleure », et il leur fait savoir ce qu'il attend d'eux.

« La première chose que je vous demande aujourd'hui, c'est d'informer ou moi, ou le subdélégué le plus voisin, des accidents considérables qui peuvent arriver dans votre paroisse, surtout des maladies contagieuses qui s'y répandraient soit sur les hommes, soit même sur les animaux. Ces occasions exigent des secours qui ne peuvent être trop prompts, et je ne puis y pourvoir si je n'en suis averti sur-le-champ. »

Venaient ensuite de grands détails sur la manière dont ils étaient priés de dresser les états de pertes de bestiaux, pour obtenir une réduction de tailles et dans d'autres cas encore.

Dans une seconde lettre du 25 juin suivant, Turgot assure que « les lettres qu'il a reçues de plusieurs de MM. les curés, à l'occasion de sa circulaire du 3 mai, lui ont donné la plus grande satisfaction par le zèle avec lequel ils paraissent se

livrer au bien public. » Voilà donc des collaborateurs assurés pour signaler à un pouvoir bienveillant les misères habituelles, ou du moins si fréquentes qu'on peut les appeler ordinaires. Une autre occasion, la disette de 1770, va obliger l'intendant à chercher de nouveaux et plus grands remèdes.

Dans une instruction qui est du commencement de 1770, Turgot, après avoir constaté que « la misère qu'occasionne parmi les peuples de cette province la rareté des subsistances n'est que trop connue », cherche les moyens de la soulager : « Il n'est pas possible d'établir dans la distribution des charités cet ordre qui peut seul en étendre l'utilité, si les personnes qui donnent ne se concertent entre elles pour connaître l'étendue des besoins, convenir de la quantité et de la nature des secours, prendre les mesures nécessaires pour les assurer en fixant la proportion dans laquelle chacun devra y contribuer et enfin pour prescrire l'ordre qui doit être observé dans la distribution et choisir celles d'entre elles qui se chargeront spécialement d'y veiller. Il est donc avant tout indispensable que les personnes aisées et charitables dans chaque ville, paroisse, communauté, se réunissent pour former des *assemblées* ou des *bureaux de charité* dont tous les membres conviendront de ce qu'ils voudront donner et mettront en commun leurs aumônes pour en faire l'emploi le plus avantageux aux pauvres. »

Turgot donne ensuite ses idées sur la manière d'organiser ces *bureaux de charité* qui ne doivent avoir lieu que jusqu'à la récolte prochaine, « c'est-à-dire qui seront essentiellement provisoires ». Tous les habitants notables et distingués ou ayant quelque aisance seront réunis au lieu ordinaire des assemblées par le curé ou les seigneurs dans les villages. Là chacun déclarera ce qu'il veut donner. « Il est vraisemblable que l'exemple des principaux membres excitera une émulation universelle et qu'il n'y en aura point qui ne veuille donner. S'il arrivait que quelqu'un s'y refusât, il se mettrait dans le cas d'être taxé par l'assemblée suivant ses moyens et ses facultés. » Voilà certes, un mode d'imposition qui est fort en dehors de

nos habitudes modernes ; on a vu qu'il était assez dans les coutumes de cette époque. La suite du projet en explique d'ailleurs la raison. « Il est assez ordinaire que dans les campagnes une partie des propriétaires ne résident pas dans les paroisses où ils possèdent des biens et surtout il est très fréquent que la résidence des propriétaires des rentes en grains et dîmes soit très éloignée. Il est juste cependant qu'ils payent comme les autres : ils seront donc taxés comme les présents ; leurs fermiers ou régisseurs les représentant à la réunion et devant payer en leur acquit. »

On nommera des administrateurs pour gérer les fonds et un trésorier pour en avoir la garde. Les trésorier et administrateurs rendront compte à l'assemblée réunie de temps en temps. Seront administrateurs les curés et quelques personnes considérées à raison de leur place et de leur caractère et ayant le loisir de s'occuper du détail et de l'administration des aumônes. « Il est vraisemblable que dans la plupart des campagnes il se trouvera quelques gentilshommes et quelques bourgeois qui pourront se charger de ce soin. »

Pour les secours, on n'en doit donner qu'aux pauvres domiciliés dans le pays. Les vagabonds n'ont droit qu'à des secours de route leur permettant seulement de regagner leur paroisse d'origine. On aura soin aussi de discerner ceux qui n'ont besoin que d'une aide momentanée et partielle de ceux qui doivent être assistés en tout ; les pauvres invalides recevront des aumônes, les autres ont besoin de salaires et il faut aviser à leur en procurer.

« Il semble que tous les propriétaires aisés pourraient exercer une charité très utile et qui ne leur serait aucunement onéreuse, en prenant ce moment de calamité pour entreprendre dans leurs biens tous les travaux d'amélioration ou même d'embellissement dont ils sont susceptibles. » A défaut de ces travaux exécutés par les particuliers « il faut chercher quelques ouvrages publics où l'on puisse employer beaucoup de bras. Les plus simples et les plus faciles à entreprendre partout, sont ceux qui consistent à remuer des terres. » Si les com-

munes ont quelques travaux nécessaires à faire exécuter, qu'elles profitent de cette circonstance ; s'il n'y en a point, ou que ces travaux exigent des ouvriers spéciaux, on mettra les nécessiteux à quelques ouvrages de voirie. L'instruction entrait dans de grands détails sur la manière de tenir ces ateliers, d'empêcher l'oisiveté des pauvres gens qui y seraient reçus et enfin de les faire tourner à l'utilité des paroisses et de la province. Les fonds devaient être fournis partie par les localités et partie par l'État, le roi ayant alloué des sommes spéciales pour venir en aide à la province atteinte par la disette. Afin de procurer une plus grande économie, les personnes de bon vouloir étaient invitées à se proposer pour conduire ces ateliers. C'est une demande qui n'était point nouvelle, on la trouve faite plusieurs fois lorsque la dureté du temps oblige de recourir à ces ateliers de charité. On peut se demander toutefois quelle aurait été la compétence de ces personnes de bon vouloir et quelle autorité elles auraient eu sur cette foule souvent nombreuse de pauvres assez exigeants sans doute, comme le sont d'ordinaire les pauvres gens qui entrevoient un secours assuré et peu disciplinés à coup sûr.

La philanthropie la plus ingénieuse avait présidé à l'organisation des ateliers ou plutôt avait été recommandée par Turgot. Ainsi il voulait que l'on prît soin d'établir auprès de ces ateliers des cantines où l'on vendrait des aliments chauds, surtout du riz. Quant à la distribution des secours, il entendait qu'elle ne fût pas seulement efficace, mais accompagnée de délicatesse. Il voulait que l'on discernât dans le nombre des pauvres ces pauvres honteux « dont la misère n'est point connue. Des charités publiques les dégraderaient ; la plupart aimeraient mieux souffrir la plus affreuse misère que d'être soulagés par cette voie. Le soin de leur porter des secours doit être confié à MM. les curés ou à quelques membres des bureaux engagés au même secret qu'eux ».

Je n'ai pu malheureusement trouver chez les biographes de Turgot aucun détail précis sur le succès bon ou mauvais de sa

tentative. Les bureaux de charité se sont-ils organisés en grand nombre et ont-ils persisté ? A-t-on pu, comme le proposait l'instruction, organiser pour les femmes âgées et les jeunes filles des travaux de filature de lin ? ou bien, s'est-on borné à avoir, comme toujours, des travaux de terrassement conduits par le personnel des ponts et chaussées ? Les notes de Dupont de Nemours sur les ateliers de charité, se bornent à nous faire connaître le plan formé par Turgot et son extrême prévoyance des détails, mais sans indiquer le résultat.

Le seul renseignement que nous ayons est le compte de Turgot relativement aux dépenses faites en 1770-71. On y voit que le roi avait alloué, en 1770, 300,000 livres dont 80,000 livres pour travaux publics et 20,000 livres pour achat de riz. On faisait alors de nombreuses tentatives pour faire connaître aux pauvres ce genre d'aliment très économique et dont il avait été importé d'assez grandes quantités ; on sollicitait les communautés religieuses d'apprendre aux pauvres gens à le préparer en leur remontrant l'avantage qu'il offrait à raison de son bas prix et de ses qualités nutritives. Les 200,000 francs restant étaient destinés à faire des achats de grains, lesquels toutefois devaient être revendus, et non donnés comme le riz. En 1771, le roi alloua encore 380,000 livres et le prince de Soubise, 6,000, soit en tout 386,000 livres. Or, la dépense fut de 47,210 livres en aumônes, 90,155 livres perdues sur les achats de grains et enfin 303,313 livres employées aux ateliers. Donc, disait Turgot, les sommes reçues étant de 386,000 livres et celles dépensées de 440,769 livres, le déficit est de 54,769 livres. Il comptait ainsi comme données par le roi les 200,000 livres qui ne devaient être que des avances employées en achat de grains ; la plus grande partie avait été affectée aux ateliers de charité. Les biographes de Turgot nous font savoir en outre qu'il donna personnellement beaucoup et emprunta même dans ce but.

Pourquoi faut-il que l'on ait à reprocher à Turgot sa fâcheuse ordonnance du 28 février 1770? Cette ordonnance constate dans son préambule que nombre de métayers ont été congé-

diés par les propriétaires à cause de la disette et voici la mesure prise à leur égard.

Il est enjoint aux propriétaires de biens-fonds « de garder et nourrir jusqu'à la récolte les métayers et colons qu'ils avaient au 1er octobre dernier, avec leurs familles : hommes, femmes et enfants. Ordonnons à ceux qui en auraient renvoyé de les reprendre dans la huitaine du jour de la présente ordonnance, ou d'autres en même nombre, à peine d'être contraints à fournir ou en argent, ou en nature, à la décharge des autres contribuables de la paroisse, la subsistance de quatre pauvres par chacun de leurs métayers ou colons qu'ils auraient congédiés et non remplacés. Mandons à tous collecteurs, syndics et principaux habitants de nous avertir, nous ou nos subdélégués, des contraventions qu'ils apprendraient avoir été faites à nos ordres. »

Ainsi, les métayers qui ont une part des récoltes, ordinairement la moitié ou les deux tiers, ne peuvent vivre avec les fruits de l'année 1770 qui a été mauvaise, et il faut que les propriétaires qui ont pour ressource l'autre moitié ou le tiers de ces fruits, qui souvent n'en ont pas d'autres, qui par suite peuvent être eux-mêmes dans une position difficile, car il y avait alors nombre de nobles ou individus « vivant noblement » qui subsistaient à peine du fermage, payé en nature, de leurs petits domaines, cette sorte de propriétaire devait être fréquente dans une contrée pauvre comme était le Limousin, et il faut que ces propriétaires nourrissent leurs métayers et de plus les autres pauvres de leur paroisse, car une ordonnance du lendemain 1er mars taxe leurs terres au profit des pauvres, autres que leurs colons ou métayers! On peut se demander ce qui serait advenu d'une telle ordonnance si on en avait exigé l'exécution ; mais il est probable qu'elle demeura sans force comme bien d'autres, ou ne reçut qu'une exécution très partielle. Elle restera seulement comme une preuve de l'erreur où peuvent tomber les esprits inclinés au bien lorsque, trop épris de théories, ils s'attachent aux apparences, sans prendre le soin d'approfondir.

On a loué souvent les considérants pompeux écrits dans le préambule de l'édit : « que ces pauvres, au moment où la misère les a frappés, s'épuisaient par les plus durs travaux à mettre en valeur les biens de leurs maîtres, lesquels doivent à ces hommes tout ce qu'ils possèdent ; qu'à ces motifs d'humanité et de justice se joint pour les propriétaires la considération de leur véritable intérêt, puisque la mort ou la fuite des cultivateurs, l'abandon et l'anéantissement de leurs familles, suites infaillibles de la situation à laquelle ils seraient réduits, priverait leurs maîtres des moyens de tirer de leurs terres un revenu qu'elles ne peuvent produire que par le travail ; que la province souffrirait l'espèce de dépopulation la plus terrible dans ses conséquences et verrait se perpétuer d'année en année les maux accablants sous lesquels elle gémit ». Ces belles phrases ne donnaient pas aux propriétaires, au moins à beaucoup d'entre eux, les moyens de faire face aux charges qu'elles leur imposaient. Turgot avait été abusé comme le sont encore de nos jours beaucoup d'esprits superficiels par le mot de « propriétaire ». Il semble en effet que celui qui possède quelque bien-fonds sans le cultiver lui-même soit nécessairement un riche et ait des ressources presque infinies, tandis qu'au contraire beaucoup de propriétaires du Limousin devaient se trouver eux-mêmes fort à court de ressources.

§ 3. — L'état des esprits.

On voit combien peu faisait la charité officielle, celle que nous appellerions aujourd'hui l'assistance publique, tandis que la charité privée était si féconde. Un auteur compétent, M. Maître, a eu raison d'en écrire (p. 557) : « Nul ne contestera que la dotation des pauvres ait été considérable[1]. Cette an-

[1] « Ce qui a été répandu de charité parmi les classes pauvres du comté Nantais pendant les deux derniers siècles, écrit-il, est incalculable et défie toute statistique. » En 1789, il y avait « 9 hôpitaux généraux, 3 hôtels-

cienne société, si rude d'abord, puis si amoureuse du faste et des plaisirs, n'a pourtant pas laissé une seule infortune dans le dénuement; elle a pratiqué la bienfaisance la plus large et trouvé un soulagement à toutes les misères. Elle a été si ingénieuse dans la recherche des meilleurs moyens d'assistance, qu'elle ne nous a rien laissé à inventer, pas même les fourneaux économiques. » Ni les asiles de nuit, puisqu'on a vu combien ils étaient nombreux. Il y avait au delà de 2,000 hôpitaux et hospices, contre environ 1,600 que nous avons aujourd'hui, plus vastes à la vérité, mais répartis en moins d'endroits. Tous ces établissements, à la réserve de quelques hôpitaux généraux dotés encore avec des fondations abolies, étaient dus à l'initiative privée. Et pourtant cette charité si large, si ingénieuse et à la fois si tendre et si dévouée, était absolument condamnée par les écrivains d'alors, philosophes et économistes, dont l'influence a été si grande qu'ils ont formé l'esprit public et conduit la Révolution au moins à ses débuts.

On trouvera un exemple de cela au mot *Fondation* de l'Encyclopédie, dû cependant à la plume de Turgot, où l'auteur veut que l'on applaudisse aux restrictions mises, par l'édit de 1749, à la liberté de faire des fondations nouvelles et pense que l'on ferait bien de changer la disposition des fondations anciennes « ou mieux encore de les supprimer tout à fait ». Il ne faut pas que l'on soit arrêté par « un respect superstitieux pour ce qu'on appelle l'*intention des fondateurs*, comme si des particuliers ignorants et bornés avaient eu le droit d'enchaîner à leur volonté capricieuse des générations qui n'étaient point encore ».

Voilà le cas que l'on doit faire des libéralités faites par de généreux donateurs. Il n'y a pas lieu de les respecter, parce que ceux qui les ont faites sont « des particuliers ignorants et

Dieu, 1 asile d'incurables, 1 orphelinat, 1 maison de convalescents, ayant ensemble 1,203 lits et 145 berceaux, avec 213,500 livres de revenus. — 53 « aumônes » avaient 12,328 livres de revenus par an sans parler des abondantes distributions de blé faites par les abbayes et prieurés. » Il faut compter en plus le produit des quêtes, qui était grand.

bornés », bien éloignés de ceux qui veulent les détruire ; ceux-ci sont évidemment des particuliers instruits, éclairés et soucieux de la liberté des contrats et de l'intérêt des pauvres.

Les fondations, assure l'auteur de l'article, sont d'ordinaire l'œuvre de la vanité et si mal établies qu'elles « ont quelquefois le temps d'être nuisibles, avant qu'on ait soupçonné qu'elles sont inutiles ». « Si, en effet, on comparait les avantages et les inconvénients de toutes les fondations qui existent aujourd'hui en Europe, il n'y en aurait peut-être pas une qui soutînt l'examen d'une politique éclairée ».

On sent que les écrivains de l'Encyclopédie avaient les secrets de cette politique éclairée, et qu'ils étaient fort au-dessus de ces simples chrétiens qui, « pour le salut de leur âme », donnaient leurs biens, et souvent se donnaient eux-mêmes, pour le soulagement des pauvres. Mais accuser de vanité ces personnes pieuses qui, sans demander ni dédicace ni inscription sur un édifice, donnaient l'exemple d'un dévouement également désintéressé et obscur, n'était-ce pas laisser voir que, manquant de bonnes raisons pour attaquer l'institution dont on voulait la ruine, on en était réduit à de faibles et à d'injustes accusations ?

Certes, il était facile de trouver des inconvénients aux fondations charitables, mais ces inconvénients les devaient-ils faire condamner ? Le long temps et les changements survenus avaient, dit-on, rendu inutiles les léproseries ; en faut-il conclure qu'on avait eu tort de les ériger ? N'était-ce rien que d'avoir, pendant deux à trois siècles, servi au soulagement d'une sorte de malheureux repoussés de la société commune à cause de la nature de leur mal ? Et lorsqu'ensuite les fonds qui les soutenaient furent affectés à des hôpitaux ordinaires, ces fonds sont-ils devenus nuisibles ou même inutiles ? Les bureaux de bienfaisance actuels n'ont souvent de revenus, ceux des campagnes surtout, que ceux qui leur viennent de fondations vieilles de plus d'un siècle. Nos hôpitaux tirent le meilleur de leurs ressources de fondations dont quelques-unes

remontent au XIIIe siècle et plus loin. Voilà six cents ans, voilà plus même, qu'elles servent à soulager les pauvres et il est vraisemblable qu'elles serviront longtemps encore : car il est peu probable, quoi qu'en dise Turgot dans son article, qu'on arrive à n'avoir plus de malades pauvres, même dans un État bien administré. En quoi donc la politique la plus éclairée peut-elle trouver à redire à cette institution bienfaisante qui, depuis tant de siècles, permet de soulager les malheureux et le permettra longtemps encore ?

Voilà des fondations qui, depuis qu'elles sont érigées, n'ont pas cessé de servir ; si elles n'avaient pas été faites ou si elles avaient été supprimées, comme le voulait l'Encyclopédie, il faudrait, aujourd'hui, ou laisser sans soins les malades qui en profitent ou demander aux contribuables les ressources qu'elles fournissent.

Opposer, comme le faisait le même ouvrage, que les fondations sont nuisibles en général, parce que certaines d'entre elles, procurant des distributions à la porte des couvents, sont une cause de paupérisme, c'était prendre le petit côté de l'institution et imiter cet auteur, couronné alors par une académie de province, qui assurait que la pauvreté venait de l'institution des corporations de métiers, laquelle ne permettait pas à tout homme d'exercer une industrie quelconque.

On ne fait plus de distributions à la porte des couvents et il y a un siècle que le privilège corporatif a disparu de l'industrie, nous avons cependant des pauvres ; ils sont même fort nombreux. Quel serait l'étonnement des écrivains du XVIIIe siècle s'ils pouvaient constater cela ?

Prétendre condamner une institution parce qu'elle offre quelques inconvénients, c'est s'élever contre toutes les institutions humaines, il faut pour celles qui ont une incontestable utilité, s'appliquer à corriger ces inconvénients, ce qui se pouvait ici, et non les vouloir détruire.

Mais on faisait d'autres reproches encore à la charité privée. Laissons ceux qui lui reprochaient son origine chrétienne et l'appui qu'elle trouvait dans le clergé et dans les ordres reli-

gieux dont ils ne voulaient plus, l'une des accusations, et bien grave pour cette époque où les esprits étaient remplis de systèmes de gouvernements et de l'idée de quelque république de Salente, c'était son manque d'uniformité, défaut tellement inhérent à la charité privée qu'aujourd'hui même l'intervention administrative, si forte ne nos jours, n'a pu y porter remède. Mais au lieu que l'affaire de l'assistance publique est justement de combler ces lacunes et de pourvoir à ce que les particuliers n'ont pas fait, les écrivains d'alors entendaient supprimer cette charité privée qui avait un défaut si grave, pour lui substituer quelque belle organisation qui aurait mis l'égalité ou plutôt l'uniformité partout et ils chargeaient l'État de la mettre en pratique. Chacun d'eux, en effet, avait pour le bien du pays un plan de réforme merveilleux, une constitution excellente destinée à donner à la France une nouvelle face, et le gouvernement seul pouvait faire ces réformes ou ériger l'organisation nécessaire. On lui demandait même de refaire les esprits, apparemment mal faits, et de leur donner un certain tour et de certaines idées : car tout en parlant sans cesse des droits de l'homme, les écrivains d'alors ne laissaient aux citoyens aucun droit, non pas même celui de s'appartenir, puisque l'État tout-puissant, après avoir formé leur âme par une éducation uniforme, réglait leurs actes et leurs pas, se réservant de permettre et de défendre toute association. On sentait dans leurs écrits que le gouvernement avait en partage la sagesse, le tact, la connaissance, enfin toutes les qualités qui font l'homme propre à conduire, non pas lui seulement, mais les autres, alors que les particuliers avaient cette incapacité, ce défaut de lumière et de prévision que les écrivains de l'Encyclopédie faisaient si bien voir chez les auteurs des fondations charitables,

Enfin ces chimères sur les aptitudes et les vertus de l'État, opposées à l'ignorance et à l'incapacité des particuliers, avaient conquis les esprits. On le vit bien lors de la rédaction des cahiers, soit de ceux qui précédèrent la tenue des assemblées de provinces, soit de ceux plus importants qui précé-

dèrent les États généraux. Ces cahiers sont une vive image du sentiment public parmi les hommes ayant quelque situation, puisqu'ils ont été rédigés dans chaque bailliage par ceux qui possédaient ou la terre ou les ateliers ; il n'y en a point qui ne fasse appel à l'intervention de l'État et qui ne soit prêt à tout remettre en ses mains. On a foi dans quelque organisation nouvelle, dans quelque vaste système qui n'a pas encore été essayé ; on condamne volontiers ce qui existe, ce sont les vestiges d'un passé que l'on est convenu d'appeler odieux.

Ainsi les communaux alors existant en de nombreux villages et si utiles pour les pauvres, étaient signalés comme obstacles au progrès ; il les fallait abolir. Sans doute, si ces communaux sont trop étendus, comme ils ne sont pas cultivés d'ordinaire, ils s'opposent au bon rendement du sol et par suite à l'accroissement de la population ; mais s'ils n'ont qu'une étendue médiocre, ils rendent un précieux service en empêchant nombre de gens de tomber dans la misère. Ces communaux sont d'ordinaire en bois et en prés, ils fournissent donc gratis le chauffage aux habitants et le moyen pour les plus pauvres d'avoir une vache ou quelques chèvres, c'est-à-dire juste de quoi les empêcher d'être réduits à mendier. Que l'on distribue ou que l'on vende ces biens, il en résultera pour la commune une augmentation de ressources momentanée ; quelques acquéreurs des parcelles vendues ou distribuées leur feront rendre plus qu'elles rendaient et y trouveront un accroissement de fortune ; mais il n'y aura plus de ressources pour les pauvres et leur misère sera alors sans soutien. Et cependant on en avait commencé les partages. Frédéric II et Marie-Thérèse, épris des théories philosophiques, avaient donné ce fâcheux exemple. Il fut suivi en France, où déjà sous Louis XV on trouve des généralités qui réclament et obtiennent le partage, soit viager, soit perpétuel, de leurs communaux. Le côté commode d'une pareille mesure parait seul d'abord, parce que chaque habitant fait un gain immédiat ; les inconvénients ne se font sentir que plus tard.

Mais tout ce qui était communauté ou association était en

haine aux novateurs. Ils ne voulaient que des individus dispersés et sans force en face d'un État tout-puissant. C'est à cet État qu'il appartenait de distribuer les secours aussi bien que le travail. Une organisation uniforme étendue à tout le royaume et exclusive de toute charité privée, voilà quel était leur vœu, et comme ces écrivains faiseurs de systèmes conduisaient l'opinion publique, on va voir les Assemblées révolutionnaires transformer en lois ces imprudentes doctrines.

CHAPITRE III

L'œuvre des Assemblées révolutionnaires.

§ 1. — Les premiers actes de l'Assemblée constituante.

Un des premiers actes de l'Assemblée nouvelle et qui avait le caractère qu'eurent la plupart de ses actes, à savoir d'être inspiré par un sentiment généreux, mais nullement réfléchi, enleva aux fondations charitables une partie de leurs ressources; je veux parler de l'abolition des dîmes et des droits féodaux.

Ces dîmes et ces droits féodaux étaient pour la culture une entrave qui « rendait impossible tout perfectionnement agricole et ramenait périodiquement la famine tous les dix ans »: c'est M. de Lavergne qui l'affirme (*Économie rurale de la France*, 3e édition, p. 12). Il était donc nécessaire de les abolir et leur destruction a été un heureux résultat de la nuit du 4 août; mais devait-on les abolir sans rachat? Oui, sans doute pour les droits ayant un caractère personnel, c'est-à-dire diminuant la liberté des personnes, mais non pour ceux qui étaient une charge de la terre: car les propriétés se vendaient et se louaient d'après leur revenu, déduction faite de ces charges. En les abolissant sans rachat, l'Assemblée faisait un don aux propriétaires et fermiers ayant bail et elle le leur faisait au détriment des pauvres: car le revenu de beaucoup de fondations consistait en dîmes cédées par les ayants droit

à tel hôpital ou asile, à tel bureau de pauvres, etc.; c'était quelquefois aussi la jouissance du droit de banalité, du droit de péage, de tonlieu ou tel autre; c'était plus souvent la concession d'un droit d'octroi. Or, tous ces droits furent abolis sans rachat.

Et tandis que l'un des propriétaires avantagés s'écriait joyeusement : « Je remercie l'Assemblée de m'avoir, par son décret, donné 25,000 livres de rentes », les œuvres charitables s'effrayaient de voir leur revenu réduit ou même supprimé. Une Commission nommée dans le sein même de l'Assemblée constatait, un an après, que les hôpitaux et hospices avaient perdu ainsi plus du tiers de leur revenu : 10,330,000 livres sur 29,074,000 livres (7e rapport du Comité de mendicité). Cette suppression des dîmes, dit M. de Lavergne (*ibid*, p. 8), « a eu bien moins d'importance qu'on croit... Le clergé y a perdu en tout une vingtaine de millions de revenu, mais croit-on que cette somme les contribuables l'aient gagnée ? Je ne serais pas embarrassé si j'avais à désigner dans notre budget actuel, non pas vingt millions, mais cent moins utilement dépensés dans l'intérêt des campagnes que le produit des anciennes dîmes[1]. D'un autre côté, la rente du sol s'est accrue en général du montant des dîmes et les cultivateurs proprement dits, à l'exception de ceux qui étaient aussi propriétaires, n'ont rien gagné. » Et il ajoute : « L'abolition radicale des droits féodaux peut donner lieu à une observation analogue. » Il est bien vrai que le plus grand nombre était stipulé rachetable seulement, mais la distinction était subtile pour les intéressés et ils ne la firent pas ; ils refusèrent de payer, et comment les contraindre dans le désordre général, lorsque déjà l'autorité manquait de force pour faire rentrer ses impôts ? Ils furent donc perdus pour les intéressés, c'est-à-dire pour nombre d'œuvres charitables.

La loi du 3 novembre 1789, l'une de celles qui mirent à exécution la résolution votée dans la nuit du 4 août, avait bien

[1] M. de Lavergne écrivait ceci en 1860; que dirait-il aujourd'hui ?

dit, après avoir prononcé l'abolition sans rachat des dîmes dont la jouissance appartenait aux établissements hospitaliers, « sauf à aviser d'autre manière au soulagement des pauvres et à tous les établissements, hôpitaux, etc., à l'entretien desquels elles sont actuellement affectées ». Mais la diminution de revenus fut immédiate, tandis que les seuls moyens de compensation furent le vote de quelques subsides qui furent peu ou point payés.

La confiscation des biens appartenant au clergé et aux ordres religieux qui vint ensuite, acheva d'enlever aux pauvres un puissant moyen de secours. Je n'ai pas à examiner ici cet acte en lui-même, je renvoie les lecteurs aux réflexions si profondes de M. de Lavergne, dans le livre dont j'ai déjà cité quelques passages [1], il est certain qu'il porta préjudice aux pauvres et les nombreuses pétitions dont j'ai cité quelques-unes, en témoignent assez. L'Assemblée ne s'y arrêta pas, elle était trop éprise de théories pour être arrêtée dans sa marche par la vue des désastres que causait la mise en vigueur de ses principes. C'est ainsi que tombait peu à peu l'ancien édifice de fondations bienfaisantes élevé par la charité des ancêtres pour assister les malheureux.

L'Assemblée constituante cependant a rendu aux paysans un incontestable service, mais ce n'est point par la vente de ces biens. On a cru assez longtemps que de cette mesure datait la petite propriété dans les campagnes de France. C'est une erreur dont M. de Tocqueville a le premier fait raison, et on ne le croit plus aujourd'hui. Les paysans propriétaires étaient nombreux avant 1789, et on a vu par quelques exemples cités précédemment qu'il était douteux que le nombre s'en fût accru depuis. Quant à la vente des biens nationaux, celle des

[1] Il commence ainsi (*Économie rurale*, etc., p. 13) : « Deux des actes les plus violents de la Révolution sont souvent présentés comme ayant rendu service à l'agriculture en divisant le sol : la vente générale des biens du clergé, la confiscation et la vente des biens des émigrés, des déportés et des condamnés révolutionnairement. Cette opinion a un côté spécieux, mais je ne la crois pas fondée. »

grands domaines n'a profité qu'aux spéculateurs seuls assez riches pour les acquérir; pour les autres, « la division, suivant M. de Lavergne (p. 23), a plus profité à la moyenne propriété qu'à la petite, parce que l'une était plus prête que l'autre à tirer parti de l'occasion ». Non, l'Assemblée constituante n'a pas créé la petite propriété, mais elle l'a affranchie. La loi du 28 septembre 1791 porte : « Art. Ier. — Le territoire de la France « est libre comme les personnes qui l'habitent. — Art. II. — « Les propriétaires sont libres de varier à leur gré la culture « et l'exploitation des terres, de composer à leur gré leurs « récoltes et de disposer de toutes les productions de leurs « propriétés, dans l'intérieur du royaume et au dehors. »

L'agriculture était alors embarrassée par des entraves que nous ne connaissons plus. Outre les droits féodaux qui entravaient si fort le mode de culture et les changements qu'on y voulait faire, outre les douanes intérieures qui empêchaient la circulation des produits, « l'autorité publique autorisait ou défendait arbitrairement soit l'importation, soit l'exportation des grains; elle s'arrogeait le droit de vider les greniers; de fixer le prix du blé et même de régler les ensemencements. Toute modification à l'assolement établi était interdite par des intendants ignorants comme une atteinte à la subsistance publique; on voulait des céréales avant tout et on ne savait pas que la variété des cultures était le plus sûr moyen d'en obtenir. Il était défendu dans la même pensée de planter des vignes sans autorisation; le dernier édit qui renouvelle cette prohibition est de 1747 et ce n'était pas une lettre morte ».

C'est en abolissant cette intervention des pouvoirs publics dans les affaires des particuliers, c'est-à-dire en rendant une loi de liberté que la Révolution s'est montrée bienfaisante; c'est aussi en déchargeant l'agriculture des impôts excessifs qui pesaient sur elle[1]. Si elle avait été assez juste pour res-

[1] C'est cette diminution des charges fiscales qui avait fait « bénir » la Révolution dans les campagnes, jusqu'au jour où la guerre faite à la religion, ainsi que les mesures violentes prises par les gouvernements, surtout par la Convention, vinrent changer des dispositions aussi favorables.

pecter la propriété ecclésiastique, aussi respectable que toute autre propriété, elle aurait accru l'aisance des cultivateurs comme elle a fait, sans diminuer, comme elle a fait aussi malheureusement, les ressources de l'assistance.

Si d'ailleurs l'Assemblée avait pris cette décision — et les lois qui enlevaient aux institutions hospitalières la jouissance de la dîme et des octrois sont postérieures à la nuit du 4 Août, nuit d'enthousiasme; elles ont été faites résolûment — c'est parce qu'elle pensait établir un vaste système d'assistance et elle avait chargé un comité pris parmi ses membres de lui en présenter le projet. Ce comité, qu'on appela « de la mendicité », parce que son but le plus apparent était de trouver les moyens de supprimer la mendicité, bien qu'en effet il ne fût pas limité à ce seul objet, avait pour président le vertueux duc de Larochefoucauld-Liancourt, véritable modèle du philanthrope du XVIIIe siècle. Il publia successivement sept rapports qui nous ont été conservés et nous donnent une exacte image à la fois des intentions excellentes et des illusions de ces hommes qui, pour la plupart, ne s'étaient jamais trouvés aux prises avec la pratique.

§ 2. — Les rapports du Comité de mendicité.

La grande influence qu'exerçait déjà la capitale fit que le Comité s'occupa d'abord des hôpitaux de Paris; c'est l'objet de son premier rapport. Le second expose, mais d'une manière très sommaire, la législation relative à l'assistance, surtout les mesures prises contre la mendicité.

Dans son troisième rapport, le Comité propose le système qu'il voudrait voir établir.

Montesquieu, dont les doctrines étaient presque considérées comme des dogmes, avait écrit (*Esprit des Lois*, livre XXVIII, ch. XXIX) : « L'État doit à tous les citoyens une subsistance assurée, la nourriture, un vêtement convenable et un genre de vie qui ne soit pas contraire à la santé. » Le Comité commence

donc par poser en principe que « tout homme a droit à sa subsistance. Cette vérité fondamentale de toute société et qui réclame impérieusement une place dans la Déclaration des droits de l'homme, a paru au Comité devoir être la base de toute loi, de toute institution politique qui se propose d'éteindre la mendicité. Le devoir de la société est donc de chercher à prévenir la misère, de la secourir, d'offrir du travail à ceux auxquels il est nécessaire pour vivre ; de les y forcer s'ils refusent, enfin d'assister sans travail ceux à qui l'âge ou les infirmités ôtent tous moyens de s'y livrer. »

La charité était donc l'affaire de la nation : c'était à elle, et non plus aux particuliers, qu'incombait le soin de secourir les pauvres, et par suite tout le patrimoine destiné à cet objet lui revenait de droit. Il y avait bien à la vérité une objection : c'est que ces biens venaient de libéralités privées et que les fondateurs avaient donné à chacune sa destination. Leur volonté allait être méconnue, si l'on versait ces biens en bloc dans le domaine public. Le Comité proposait la difficulté, mais elle ne l'arrêtait pas. « L'égalité des droits est le principe fondamental de votre constitution ; » or les fondations privées, étant inégales, sont par là même inconstitutionnelles. De plus, ces fondations ayant déjà pour la plupart, depuis qu'elles avaient été érigées, subi quelque changement, on pouvait leur en faire subir un autre et plus grand. Enfin le Comité rappelait les raisons données dans le préambule des édits de 1749 et 1780 : à savoir que les biens affectés aux œuvres charitables étaient en immeubles pour la plus grande partie et, par suite, d'un petit revenu. Les pauvres seraient mieux secourus par une somme inscrite au budget et ces immeubles, mis dans le commerce par l'Etat, seraient mieux gérés et profiteraient davantage. La somme annuellement votée devait se diviser en deux parts : la moindre était mise en réserve pour les cas imprévus ; la plus forte était répartie suivant les besoins calculés d'après certaines bases [1], d'abord entre les départements,

[1] « Tout homme ne payant pas pour sa contribution la valeur d'une

puis entre les districts (correspondant à nos arrondissements actuels), et enfin entre les communes. Ces allocations, que le Comité proposait d'appeler fonds de secours, « pour que la nation, qui reconnaît le droit du pauvre, n'emploie plus le nom de charité ou d'aumône, » devaient servir à bien des choses : d'abord « à donner des secours plus ou moins complets aux enfants, aux malades, aux infirmes et aux vieillards; » ensuite à ériger des ateliers de secours auxquels les départements, districts ou municipalités seraient d'ailleurs tenus de contribuer en quelque chose ; puis à la répression et punition des mendiants valides ; enfin « il se pourrait encore que les sommes à la disposition des départements fussent employées en prêts pour l'amélioration de l'agriculture, en établissements de bon exemple comme maisons de prévoyance, maisons de santé pour les moins pauvres : car un des caractères principaux de la bienfaisance politique est d'appeler par tous les moyens l'industrie et la prévoyance des hommes qu'elle secourt et de les animer par leur intérêt et leur amour-propre à désirer de ne pas être à charge à l'Etat ».

Le Comité entrait ensuite dans quelques détails sur le mode de distribution des secours, qui devait être confiée à des comités de deux à quatre personnes choisies par les électeurs.

Il consentait à admettre provisoirement, et sauf ratification de l'Assemblée, les secours privés. Les quêtes d'église « si on les laisse subsister », le produit des aumônes publiques seront à la disposition ou du curé ou des municipalités. On veut bien admettre encore « les dotations, les souscriptions, les dons enfin particuliers qui doivent être administrés au gré des donateurs, si leur disposition n'est pas contraire aux lois de l'État et pendant seulement le nombre de cinquante années ». Mais on est loin de les souhaiter. Ils seront du reste inutiles en présence de l'abondance des secours publics, et par ce fait aussi que les secours seront moins nécessaires avec une légis-

journée d'ouvrier a paru à votre Comité devoir être mis sur le rôle des secours. »

lation qui, « donnant des sentiments plus élevés et plus forts et répandant l'instruction », diminuera beaucoup le nombre des pauvres.

« Telle est l'idée qu's'est formée le Comité d'une répartition des deniers qui, suffisant à tous les besoins, répandrait les secours dans la proportion de ces besoins... les porterait avec connaissance jusque dans la plus obscure chaumière et est enfin conforme à l'esprit de la constitution. » Suivait un projet de décret contenant le détail d'une organisation réglée sur les principes qui viennent d'être indiqués.

Si le Comité avait le tort de mêler avec les secours à donner aux pauvres invalides les encouragements à l'agriculture, il faut cependant remarquer, à son honneur, qu'il avait repoussé le système de la taxe des pauvres, malgré l'engouement que les réformateurs français montraient alors pour les institutions de l'Angleterre.

Il est bien vrai que ce sont les contribuables qui doivent, dans le projet du Comité fournir le fonds de secours, mais le montant de ce fonds est voté chaque année et discuté chaque année avec le budget, ce qui est bien moins dangereux que d'établir un impôt dont on indique seulement le but et les bases ; ledit impôt pouvant ensuite au gré des autorités locales atteindre des proportions excessives, comme il est arrivé en Angleterre pour la taxe des pauvres.

Le quatrième rapport traite des secours à donner suivant les différentes classes d'indigents. Et d'abord il se plaint de l'abandon où sont les malades des campagnes : « Les fondations, les dons, la prévoyance du gouvernement ont concentré toutes les ressources dans les villes. » A la vérité, il y a quelques fondations encore subsistantes dans les campagnes, mais en peu d'endroits, et les quatre cinquièmes des malades ne sont pas secourus ; il y a en effet peu de médecins dans les campagnes et ceux qui se résignent à y venir sont peu capables. Suit, sous forme de décret, un projet d'organisation de l'assistance publique avec un chapitre spécial aux campagnes, qui offre une singulière ressemblance avec les projets déposés

tout récemment sur le bureau de notre Parlement et dont il sera parlé plus loin. Il est curieux d'entendre les mêmes plaintes et d'entendre, après un siècle écoulé, réclamer les mêmes mesures comme très nécessaires et très urgentes.

Le projet du Comité porte qu'il y aura dans chaque canton un médecin payé à raison de 500 livres par an, nommé par le département, et qui aura pour mission de donner des soins aux pauvres, de faire les vaccinations, de surveiller les enfants trouvés mis en nourrice dans le canton, de signaler les épidémies, enfin de faire au directoire du département un rapport annuel sur les conditions de salubrité du canton et sur la mortalité.

Un dépôt de médicaments sera établi dans l'endroit le plus central du canton. « Quant à la distribution des secours en aliments et médicaments, il sera pris par chaque canton, d'après la décision des départements et sur l'avis des districts, les mesures qui paraîtront les plus convenables, suivant les lieux, pour la plus grande exactitude et économie de ce service. » Il y aura en outre une sage-femme par canton.

Les enfants abandonnés étaient à la charge des municipalités d'abord et en définitive à celle des districts qui les plaçaient dans des familles agricoles. L'adoption des enfants trouvés était organisée avec soin et rendue facile. On se flattait que ces adoptions seraient nombreuses, et on réservait aux adoptés reconnaissants le droit de marquer pompeusement leur gratitude dans une de ces fêtes publiques auxquelles les hommes de ce temps attachaient une grande importance.

Pour les vieillards, deux modes de secours. Le secours à domicile qui devait être l'ordinaire : c'était une pension fixée par le directoire du département et de 120 livres au plus; ensuite le secours donné dans l'hospice du département. Il fallait pour avoir droit au secours être âgé de soixante-dix ans et admis par le directoire départemental. Secours à domicile ou admission à l'hospice n'étaient dus que si la famille ne pouvait rien faire. Les parents, jusqu'au troisième degré, devaient entretenir leur aïeul; mais le décret ajoutait de suite

que le refus de secours n'entraînait d'autre peine que la radiation de la liste des citoyens actifs.

Il ajoute à propos des vieillards : « Les pauvres, infirmes avant l'âge de soixante-dix ans, mutilés ou défigurés par quelque accident, pourront être admis à tout âge dans l'hospice commun. » Il s'agit ici des hospices qui, d'après un projet spécial à l'assistance dans les villes, doivent être établis dans toute ville dont la population excède 4,000 âmes : car le Comité, soucieux de mettre partout de l'uniformité, n'admet qu'un nombre d'hôpitaux ou d'hospices en rapport avec la population et il les place exclusivement dans les villes. Admettront-ils des malades ou incurables de la campagne ? Il le semble par ce qu'on vient de voir, mais il aurait été bon de le dire et de marquer à quelles conditions : car aujourd'hui encore il y a là une cause d'incessantes difficultés : or le rapport est muet sur ce point.

Le Comité, au contraire, s'occupait longuement des secours destinés aux pauvres valides ; ces secours devaient être donnés dans les ateliers de charité, car c'était l'idée alors en faveur. On a vu Louis XV, Louis XVI, Turgot dans son intendance, organiser ou plutôt tenter d'organiser de ces sortes d'ateliers ; mais ce beau dessein si attrayant d'abord : faire gagner au pauvre par son travail le pain qu'on lui donne, est d'une bien difficile exécution, lorsqu'on vient à la pratique. Il est évident en premier lieu que l'État ne peut se faire entrepreneur d'industrie, d'autant qu'il ne trouverait aucune aptitude professionnelle dans les pauvres à secourir. Il ne peut être question que de travaux de terrassement ; mais s'il s'agit d'un travail utile : route, défrichement, irrigation, encore faut-il des ouvriers qui aient quelque habitude de ce qu'on leur fait faire, que l'on soit assuré de conserver pendant la durée des travaux ou au moins pendant un temps raisonnable. Or que peut-on attendre de malheureux, parfois de vagabonds peu habitués au travail, qui viendront de la manière la plus irrégulière, produisant peu et de mauvais ouvrage ? qui encore les dirigera ? Le moyen indiqué par Turgot : faire appel aux

gens de bon vouloir, n'a rien de pratique ; la bonne volonté ne donne pas la capacité, non plus que l'autorité et l'habitude du commandement. A la vérité, il y a le personnel des ponts-et-chaussées, à qui on donnerait là d'assez mauvais auxiliaires ; mais d'ordinaire, le moyen employé pour arriver à l'exécution des travaux publics est de les adjuger à quelque entrepreneur ; c'est le moyen d'avoir un travail convenable et exécuté dans un court espace de temps. Va-t-on renoncer à ce procédé pour mettre à l'œuvre ces informes équipes de pauvres ? Car on ne peut songer à les imposer à un entrepreneur, pas un n'accepterait, à moins qu'on ne le déchargeât de toute responsabilité, c'est-à-dire à moins qu'on ne renonçât aux avantages d'un tel marché. Ce que l'on peut tenter avec un atelier de charité est de faire exécuter des travaux grossiers et faciles.

On pouvait craindre avec la tendance d'esprit des hommes d'alors, que le Comité qui avait proclamé le droit au travail, ne fût tenté de l'appliquer ici ; le bon sens de ses membres les en préserva. Ils déclarèrent nettement que l'État ne pouvait se faire entrepreneur d'industrie. Outre qu'il n'a point de travail à fournir, agir ainsi serait donner ouverture à la disposition fâcheuse qu'ont les hommes à rechercher ce qui, même en procurant un moindre salaire, donne peu de peine et n'engage pas pour longtemps. Les ateliers devaient garder rigoureusement le caractère d'institution d'assistance ; ils ne devaient, sauf en cas de calamité exceptionnelle, être ouverts que du 15 novembre au 15 février ; ils recevraient les pauvres valides dans les limites du crédit ouvert par le Trésor à chaque département, avec obligation pour le département d'ajouter un quart aux sommes à lui attribuées.

Après cette disposition très sage, en venait une très imprudente : il suffisait, pour être considéré comme nécessiteux, de la déclaration par serment faite par deux citoyens actifs du canton.

« Aucune distribution de pain ou d'argent, ajoutait le projet, ne se fera plus à jour indiqué aux portes d'aucune maison publique ou privée. »

Sous le titre de « vues de prévoyance », le Comité abordait ensuite les moyens de prévenir la misère. « C'est sans doute un devoir impérieux de la société que celui d'assister la pauvreté, mais celui de la prévenir n'en est pas un moins sacré et moins nécessaire. » Il devait donc se concerter avec les comités des finances et de l'agriculture pour présenter à l'Assemblée nationale le plan d'une caisse d'épargne à établir par département. Et le comité entendait par là, non pas l'institution à laquelle nous avons donné ce nom et qui se borne à recueillir les petites épargnes, mais un vaste établissement employant les fonds versés à servir des pensions de retraite, à constituer des rentes viagères, à faire l'assurance, enfin à pratiquer la prévoyance de toutes les manières.

Quelle sommes devait-on demander au budget pour faire face à ce service nouveau de l'assistance ? Le cinquième rapport, qui s'occupait de cet objet, estimait qu'il suffirait de 51 millions et demi ainsi répartis : pour 50,000 malades, à raison de 12 à 15 sous par jour, 12 millions. — Pour 500,000 pauvres (infirmes, enfants, vieillards compris), à raison de 50 à 60 livres par an, 27 millions et demi. — Pour les ateliers de secours, à 60,000 livres au plus par département, 5 millions. — Pour réprimer la mendicité, 3 millions. — Pour fonds de secours et frais d'administration, 4 millions.

« Ainsi, moyennant 51 millions par an, la mendicité sera extirpée et des secours publics permanents assurés à la classe indigente dans tout le royaume. » Et ce calcul semblait large, car on comptait que l'ancienne Assistance ne disposait en 1789 que d'environ 38 millions, dont 7 et demi fournis par l'État. Mais le Comité ne tenait pas compte des aumônes qui étaient grandes, et puis l'ancien système étant réputé incomplet, il fallait savoir si le nouveau suffirait à combler toutes les lacunes que l'on avait signalées.

Le Comité avait essayé de se rendre compte du nombre de pauvres existant en France ; il s'était dans ce but adressé aux intendants et à quelques particuliers. Sept intendants seulement avaient répondu (ceux d'Alençon, Amiens, Auch, Metz,

Montauban, du Roussillon et du Soissonnais), et d'après leur dire, les pauvres étaient, au reste de la population, dans la proportion du cinquième au douzième, suivant les provinces. Or, dans une de ces provinces où les pauvres sont réputés former le sixième de la population, un particulier que le Comité désigne comme très digne de foi, M. de Montlinot, ayant fait le relevé individuel des pauvres dans les villages compris entre Compiègne et Soissons, a trouvé 120 pauvres sur 8,000 âmes ou le soixantième de la population. Les autorités des départements nouvellement formés avaient été interrogées à leur tour et 42 avaient envoyé des réponses dont le résultat est donné sous forme de tableaux. Le nombre des pauvres varie, suivant les départements, du cinquième au quinzième de la population ; la proportion des pauvres valides sur le nombre total des pauvres va du tiers au vingt-cinquième. La proportion des malades va du dix-huitième au deux-cent-cinquante-huitième : car on a pris cette manière de compter assez bizarre. On voit quels sont les écarts et quel fonds on peut faire sur de tels renseignements.

Le Comité lui-même estimait dans son second rapport (p. 19) que sur les enfants trouvés de Paris, un tiers (2,351 sur 6,459) était apporté du dehors, et dans le premier rapport il avait évalué (p. 21) le nombre de ces mêmes enfants apportés à 7 ou 800 sur 5 à 6,000.

Au total, et d'après les chiffres envoyés, le nombre des indigents ayant besoin de secours aurait été du dixième de la population, soit un peu plus de 1 million (on estimait la population du royaume à 24 millions). Mais le Comité pensant que les autorités locales avaient exagéré le nombre des pauvres, suivant leur habitude, ne l'estime pas à plus de 8 ou 9 pour 100 de la population. Il pense, avec quelques intendants, que les pauvres sont plus nombreux dans les campagnes, mais sans donner de proportion,

Parmi les questions posées aux communes, figure celle-ci : Quelle somme vous serait nécessaire pour secourir vos pauvres (il ne s'agissait que de secours à domicile) ? Les réponses

sont des plus variables. Verneuil demande 800 livres pour 50 pauvres, Montigny-sur-Loing se contenterait de 600 livres pour 80 pauvres, dont 24 invalides ; elle attribuerait 25 livres à chacun de ces derniers et 6 à 7 livres à chaque pauvre valide. La paroisse de Perthes, qui a 62 pauvres sur 570 habitants, ne réclame que 300 livres ; celle de Villacerf se contenterait de 370 livres pour 80 pauvres ; et Villegrins de 150 livres pour 48 pauvres, soit 12 à 15 livres par ménage. Dans d'autres paroisses, les demandes sont encore plus modiques ; il s'agit toujours bien entendu de secours à domicile. L'entretien des malades dans les hôpitaux, celui des vieillards dans les hospices et les pensions des enfants trouvés exigeraient bien davantage.

Le Comité s'occupe ensuite (sixième rapport) des mendiants vagabonds et valides, dont le chiffre est encore plus difficile à estimer que celui des pauvres. On voit seulement que le nombre des vagabonds arrêtés annuellement dans une partie du royaume (le sixième) s'élève à 1,656, tous individus dangereux, demandant avec menace dans les fermes où ils inspirent la terreur et très capables d'incendier les meules de blé ou de fourrage ou même les bâtiments par esprit de vengeance.

Actuellement, dit le Comité, il existe 34 dépôts de mendicité causant une dépense annuelle de 1,353,894 livres et renfermant 6,650 détenus. Ceux-ci sont astreints au travail, mais ne donnent pas plus de 13 livres par tête en moyenne, chiffre bien faible, mais qui ne surprendra pas ceux qui savent combien est stérile le travail de gens habitués à la paresse et qui préfèrent une vie misérable au moindre effort. Depuis 1768, ajoutait le rapport, c'est-à-dire depuis 22 ans, 230,000 individus ont été détenus et ont coûté 29,700,000 livres.

Le Comité se montrait, et avec raison, rigoureux pour les mendiants valides. Estimant leur nombre à environ 10,000 pour le royaume, il voulait voir établir dans chaque département une maison de correction à leur usage. Les mendiants y seraient enfermés, sur décision du juge de paix, et obligés au travail ; une partie du gain produit par ce travail leur serait remise à leur sortie.

La discipline de ces maisons est réglée avec grand détail. Les mendiants repris « en tierce récidive » ou dont « les vices troublent l'ordre public et mettent la société en danger », seraient relégués « dans des contrées assez éloignées et assez peu fréquentées pour rendre leur retour, sinon impossible, au moins difficile. » Mais quel pays désigner ? « Des mémoires sans nombre et pour toutes les parties du monde sont parvenus à votre Comité dès qu'il a été connu que le projet d'une transportation pourrait vous être présenté. » Cependant le Comité proposait l'île de Corse, récemment conquise, très vaste, peu peuplée et où les bras manquaient à tel point qu'on était obligé de faire venir des ouvriers italiens. Les déportés défricheront le pays d'abord au compte de l'État et puis pour eux, lorsque leur conduite les aura fait juger dignes d'une certaine liberté.

On peut trouver que la Corse ne remplit guère ce rôle d'une contrée éloignée dont il est difficile de revenir et que c'est une bien grande illusion de compter sur le travail des malfaiteurs pour changer la face d'un pays ; mais les membres de l'Assemblée constituante ne pouvaient avoir une connaissance qui, même après les expériences faites en notre temps, manque encore à nos gouvernants dans le moment où j'écris ; ils ne songeaient point aussi à la répulsion qu'éprouveraient les habitants de la Corse pour un semblable projet ; au contraire, ils semblaient voir dans cette transportation du rebut de la population des sortes de colonies qui ne seraient pas sans analogie avec celles, si admirées, des anciens.

Une fort bonne mesure qu'il faut relever dans le projet très détaillé du Comité, est celle qui dispose que les enfants arrêtés avec les vagabonds seront traités en enfants trouvés et ne seront rendus à ces mendiants, à leur libération, que s'ils prouvent qu'en effet ces enfants leur appartiennent. Il faut se souvenir que les vols d'enfants étaient alors fréquents.

Je n'ai pas craint de m'étendre avec quelque longueur sur l'œuvre de ce Comité célèbre, parce qu'il donne une exacte idée de ce que pensaient et de ce que voulaient, à l'endroit de

l'assistance, les membres de la première et de la plus fameuse de nos Assemblées révolutionnaires. Ce long rapport, ou plutôt cette série de rapports, ne fut suivie d'aucune exécution. On écrivit bien dans la Constitution le principe posé par le Comité : « Il sera créé et organisé un établissement général de secours publics pour élever les enfants abandonnés, soulager les pauvres infirmes et fournir du travail aux pauvres valides qui n'auraient pu s'en procurer » ; mais rien ne se fit. L'Assemblée n'eut pas le temps de discuter le projet qui lui était soumis, elle se borna à voter quelques lois de détail : elle confia aux administrations civiles la surveillance des établissements charitables, elle mit à la charge des hospices les enfants trouvés qui, avant, étaient aux soins des seigneurs haut-justiciers, et enfin elle déclara que, par exception à la mesure qui mettait à la disposition de la nation les biens appartenant aux personnes morales « les hôpitaux, maisons de charité et autres où sont reçus les malades, continueront jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné, à administrer leurs biens comme par le passé. » Et un autre décret du 5-10 avril 1791 ajouta : « Les rentes et dîmes sur les biens nationaux dont jouissaient les hôpitaux, maisons de charité et fondations pour les pauvres, en vertu de titres authentiques et constatés, continueront à être payés à ces établissements aux époques ordinaires et ce provisoirement jusqu'au 1er janvier 1792. » Ainsi, non seulement l'Assemblée maintenait les hôpitaux et hospices en possession de leurs biens déclarés biens nationaux; mais elle leur conservait ceux des droits féodaux qui étaient dus par des immeubles réunis au domaine public. Décision très sage et absolument nécessaire, mais qui n'eut pas l'effet que l'on en pouvait attendre, parce que l'Assemblée qui venait, en changeant l'assiette des impôts, de se priver des revenus anciens et assurés pour en attendre d'autres très incertains, se trouvait dans de sérieux embarras financiers et peu en état de faire face aux obligations qu'elle contractait. Par décrets du 10-22 septembre 1790 (les lois d'alors portaient le nom de décrets), elle déclara « supprimer à partir du

1er janvier suivant tout secours accordé à des hôpitaux, hospices, hôtels-Dieu, hôpitaux d'enfants trouvés par le Trésor public. Il sera pourvu à leurs besoins par les municipalités et les départements respectifs ». Étaient supprimés également « les traitements accordés à divers médecins attachés à des hôpitaux et maisons de charité particulières, et les fonds alloués pour l'entretien et la réparation ou construction d'hôpitaux appartenant à des municipalités »; enfin « il ne sera plus délivré de remèdes dans les provinces aux frais du Trésor public ». Ainsi, cette Assemblée qui voulait mettre à la charge de la nation toute l'assistance, commença par supprimer les secours que fournissait le gouvernement royal. Ou elle les mit à la charge des départements et des municipalités, administrations novices dont on ne pouvait être sûr et dont les ressources, en tous cas, étaient très aléatoires, ou elle les supprima entièrement comme le crédit destiné à l'envoi de ces boîtes de remèdes si utiles dans les campagnes.

Lorsque l'Assemblée constituante acheva sa carrière, elle laissa les établissements charitables dans une situation très précaire. Le Comité de mendicité le constatait déjà dans son rapport d'ensemble (le septième) : « Un grand nombre d'hôpitaux privés des aumônes qu'ils recevaient, perdant par la suppression des octrois la plus grande partie de leurs revenus... manquent de moyens pour l'entretien des pauvres. Les fonds indispensables sont, ou avancés par la généreuse humanité de quelques administrateurs qui y fournissent de leur fortune ou, le plus souvent, pris sur les payements des rentes dues par ces établissements qui, ainsi, ne sont pas acquittées. Vous avez, ajoutait-il, voté quelques fonds, mais ce provisoire cesse en janvier et les hôpitaux vont rester sans ressources. »

Quelques ateliers de charité furent établis, mais dans les villes seulement, et avec si peu de succès qu'il fallut bientôt y mettre fin.

Ainsi l'Assemblée constituante, avec ses grands projets, laissait l'assistance dans l'état où elle l'avait trouvée, mais en lui ôtant une partie de ses ressources et en menaçant les

autres, puisque les fondations qui les fournissaient n'étaient que provisoirement tolérées et que même la légitimité des aumônes restait en suspens.

§ 3. — L'Assemblée législative et la Convention.

L'Assemblée législative, la seconde des Assemblées révolutionnaires, ne fut, comme on l'a dit, qu'une transition entre la Constituante et la Convention. Elle nomma un Comité chargé de lui présenter un projet d'organisation de l'Assistance publique. Ce projet, qui fut rédigé, proposait d'organiser : 1° des secours à domicile pour les pauvres invalides ; 2° des *maladreries* ou hôpitaux pour ceux de ces pauvres qui ne pourraient être secourus à domicile, et cela en proportion des besoins ; 3° un hôpital dans chaque département pour les cas extraordinaires qui exigeraient un traitement particulier ; 4° un hospice dans chaque département pour les enfants abandonnés et un autre pour les vieillards pauvres et infirmes ; 5° des secours pour accidents imprévus ; 6° des ateliers de secours qui ne se confondraient pas avec le cas précédent ; 7° des maisons de répression remplaçant les dépôts de mendicité.

Ce projet ne fut même pas discuté. L'Assemblée se borna à proroger jusqu'au 1er janvier 1793 le payement des droits féodaux dus aux établissements hospitaliers pour les biens devenus nationaux, et à voter quelques sommes « pour les secours provisoires que pourront exiger les besoins pressants et momentanés des hospices du royaume ».

Les sommes allouées paraissent d'ailleurs avoir été fort irrégulièrement payées : car un décret du 19 janvier 1792 porte allocation de 1,500,000 francs pour fournir aux secours provisoires accordés aux hôpitaux par le décret du 28 septembre 1791, et un autre décret du 10 septembre 1792 porte (art. 2) : « Le pouvoir exécutif emploiera tous les moyens qui sont à sa disposition pour faire jouir, dans le plus bref délai, l'établissement des aveugles-nés des sommes qui lui sont attribuées par

le décret du 28 septembre dernier. » La situation pécuniaire devenait chaque jour plus difficile ; en outre les payements du Trésor étaient faits en assignats, dont la dépréciation était sensible et devait s'augmenter encore.

C'est à la Convention qu'il était réservé de donner force de lois aux systèmes rêvés par la Constituante et par la Législative. Elle procéda d'abord par lois séparées.

Elle avait écrit dans la « Déclaration des droits de l'homme » : « Les secours publics sont une dette sacrée et c'est à l'Etat à en déterminer l'étendue et l'application. » Son décret du 19-24 mars 1793 disposait qu'il serait voté chaque année, comme partie du budget des dépenses, une somme destinée à l'assistance, laquelle serait répartie entre les départements d'abord, entre les districts et communes ensuite, suivant une proportion qu'indiquait le décret et où l'on voulait tenir compte des besoins des populations. Ces sommes devaient être divisées de la manière suivante : « travaux de secours pour les pauvres valides dans les temps morts au travail ou de calamité (une partie de la somme votée était affectée uniquement à des secours pour les cas exceptionnels) ; secours à domicile pour les pauvres infirmes, leurs enfants, les vieillards et les malades; maisons de santé pour les malades qui n'ont point de domicile ou qui ne peuvent y recevoir des secours ; hospices pour les vieillards et les infirmes ». C'était, on le voit, le plan du Comité de mendicité. Le décret établissait en outre, dans les villes et dans les campagnes, « des officiers de santé et des accoucheuses pour les pauvres inscrits ».

Les aumônes dans la rue et aux portes des maisons étaient prohibées. Les dons particuliers devaient être réunis au fonds de secours ; on ne voulait plus souffrir que la charité officielle.

Quant aux mendiants vagabonds, ils devaient être enfermés dans des maisons de répression (une par département) et obligés au travail. Un autre décret (du 1er novembre 1793) prononçait la transportation à Madagascar de ceux qui seraient plusieurs fois en état de récidive. Madagascar valait mieux que la Corse ; on peut cependant faire observer que nous n'avions

dans cette île aucun établissement et qu'on n'aurait pu en créer sans de grandes dépenses, d'autant qu'il aurait fallu commencer par faire la conquête de quelque partie au moins de cette île en un temps où nous étions en guerre avec l'Angleterre, maîtresse des mers.

Un décret du 28 juin-8 juillet 1793, qui prenait modestement pour titre : « Des secours à accorder aux enfants », proclamait, en effet, le droit à l'assistance dès son premier article. « Les pères et mères qui n'ont pour toute ressource que le produit de leurs travaux ont droit aux secours de la nation toutes les fois que le produit de ce travail n'est plus en rapport avec les besoins de la famille. » Et la Convention déclarait dans les articles suivants dans quel cas elle considérait que le travail du père n'est pas en proportion des besoins de la famille. « Celui qui, vivant du produit de son travail, a déjà deux enfants à sa charge, peut réclamer les secours de la nation. » C'était promettre les secours publics à tout agriculteur ou artisan qui aurait trois enfants, chose assez fréquente et qui était surtout fréquente dans ce temps. Voilà du coup la majeure partie des Français devenus, s'ils le veulent et en cas pareil les intéressés le voudront toujours pensionnaires de la nation. A la vérité, l'allocation des secours n'était que temporaire, elle finissait lorsque l'enfant atteignait l'âge de douze ans, mais elle était due lorsque de nouveaux enfants survenaient. Quant à savoir avec quelles ressources la nation ferait face à de pareilles dépenses, c'était une considération qui ne touchait en rien les intrépides théoriciens de la Convention.

Après avoir promis aussi libéralement des secours aux pères et mères de famille, ils ne voulurent pas être moins généreux envers les filles-mères. « Il sera établi dans chaque district une maison où la fille enceinte pourra se retirer pour faire ses couches ; elle pourra y entrer à telle époque de sa grossesse qu'elle voudra. » Après l'accouchement, elle avait le choix, ou de conserver son enfant en touchant une pension qu'elle pouvait d'ailleurs réclamer directement en indiquant seulement son intention et ses besoins, ou de le remettre à une nourrice payée

par la nation. Dans tous les cas, on lui promettait « le secret le plus inviolable ».

Quant aux enfants abandonnés, la nation se chargeait « de leur éducation physique et morale ». Chaque municipalité devait ouvrir un dépôt pour recevoir ces enfants ; elle « y fera trouver tout ce qui est nécessaire à la santé de l'enfant » et pourvoira à ses premiers besoins. Exiger que toutes les communes, même les moindres, même celles de la campagne, érigent et entretiennent de tels établissements est leur supposer des ressources suffisantes. Prendre une pareille mesure, c'est supposer aussi que le nombre des enfants abandonnés va s'accroître tout à coup dans des proportions inouïes. Peut-être, en effet, n'aurait-il pas déplu à ces législateurs, partisans outrés de Jean-Jacques Rousseau, que les doctrines du philosophe de Genève devinssent la règle de conduite des Français et que chacun de ceux-ci chargeât la nation de l'éducation de ses enfants. Quelques membres de l'Assemblée plus hardis avaient demandé que ce système fût obligatoire et c'est ce que réclame Saint-Just dans ses « Institutions républicaines ». La majorité de la Convention, sans aller jusque-là, se borna à rendre le système praticable. Elle régla d'ailleurs avec le plus grand détail tout ce qui concernait les enfants trouvés. Il fut défendu de leur donner un autre nom que celui d'orphelins et il fut décidé qu'après être sortis de nourrice, en attendant l'âge de douze ans où ils étaient mis soit en apprentissage, soit chez un cultivateur, ils seraient élevés dans des hospices où seraient reçus aussi les vieillards sans asile. Ces derniers avaient droit à une pension variable suivant leur âge, car le secours à domicile était préféré, mais il leur était toujours loisible d'entrer à l'hospice où ils devaient jouir de la plus grande liberté. Nulle obligation n'était plus imposée aux familles relativement à leurs vieillards tombés dans la misère.

Les secours devaient être distribués par le moyen des « agences de secours », à raison d'une par arrondissement et composées « d'un citoyen et d'une citoyenne pris dans chaque commune ». « S'il existait dans l'arrondissement une ville

ayant 6000 âmes, il y aurait deux agences, une pour la ville et une pour la campagne. » Un officier de santé et une accoucheuse nommés par l'agence et rétribués par la nation, l'officier de santé aux appointements fixes de 500 livres par an, l'accoucheuse en proportion du nombre d'accouchements opérés, devaient leurs soins aux pauvres inscrits. Il était formé en outre « dans le lieu le plus convenable de l'arrondissement un dépôt de pharmacie, où l'on ira prendre les remèdes sur l'ordonnance de l'officier de santé à qui il est expressément défendu d'en fournir. »

Ces décrets ne suffisaient pas encore à la Convention, qui souhaitait d'ériger un vaste système d'assistance aux proportions grandioses propre à étonner la postérité. Elle chargea son comité des secours de le lui préparer et ce comité désigna Barère pour son rapporteur. Le travail que celui-ci vint lire à la Convention le 22 floréal an II (2 mai 1794) [1], est rempli de l'emphase ordinaire à cette époque et Barère est peut-être le plus insupportable déclamateur d'une assemblée qui en comptait cependant beaucoup; mais il ne laisse pas d'être curieux, parce que son auteur devait sa réputation à ce qu'il excellait à traduire l'opinion en faveur et qu'ainsi on a l'exacte reproduction des idées de la Convention, comme le rapport du comité de la mendicité donne le tableau fidèle du sentiment de l'Assemblée constituante.

Après avoir rappelé les paroles de Robespierre : « Ces malheureux sont les puissances de la terre, ils ont droit de parler en maîtres à ceux qui les gouvernent », il ajoute : « N'oublions jamais que le citoyen d'une république ne peut faire un pas sans marcher sur son territoire, sur sa propriété. » Cependant « la misère n'a pas été diminuée par l'avènement du règne de la liberté ». Il faut donc ériger des institutions nouvelles. « Les riches ont bien obtenu de la République un grand-livre pour y enregistrer leurs richesses et leurs créances : eh bien ! les citoyens malheureux, les vieillards indigents auront aussi leur

[1] *Histoire parlementaire*, t. XXXIII, p. 24 et suivantes.

grand-livre pour y graver leurs services industriels, leurs travaux agricoles et leur droit à la bienfaisance nationale. » Le titre de l'organisation nouvelle et « révolutionnaire » (car une institution n'était pas bonne si elle ne portait ce nom) était trouvé : on aurait le « Livre de bienfaisance nationale » pour faire le pendant du « Livre de la dette publique. » Ce livre, en effet, devait comprendre les créances reconnues à la foule des nécessiteux ou considérés comme tels contre la Nation constituée leur débitrice.

La première subdivision du plan avait pour titre : « Des secours à distribuer, les premiers, Agriculteurs invalides ». « Nous devons, disait Barère, commencer comme la nature par les campagnes. Et ce n'est pas seulement parce que la culture du sol est le fond et le premier élément de toute richesse, c'est aussi parce que dans l'ordre de la reconnaissance civique et révolutionnaire les campagnes méritent les premiers secours. La contre-révolution a été combinée dans les villes, le fédéralisme orgueilleux est parti des cités. » Malgré l'engouement dont les choses rurales étaient alors l'objet, ces raisons de l'ordre politique étaient jugées nécessaires et elles avaient leur place dans un plan de bienfaisance nationale. Puis venaient plusieurs titres concernant les diverses sortes de pauvres, « afin, disait le rapport, que cette organisation embrassant toutes les classes indigentes qui habitent les campagnes, apprenne à la nation que d'une main également hardie vous savez donner la mort aux traîtres et rendre la vie à ceux qui sous le chaume servent la patrie par leurs mœurs, par leurs vertus et leur travail. »

« Pour être inscrit, il faudra être âgé de soixante ans, avoir travaillé à la terre ou à l'éducation des troupeaux (*sic*) pendant vingt ans, être infirme, indigent ou hors d'état de travailler. » Mais ici arrivait une disposition étrange et qui se répète dans les différents titres : chaque département n'avait droit qu'à 400 inscriptions et à 4 inscriptions en sus par chaque 1,000 habitants excédant le nombre de 100,000. Ainsi les départements besoigneux étaient traités comme les départements riches ; chacun recevait une part fixe quels que fussent ses besoins. De

plus, en prenant pour base d'estimation le chiffre évidemment trop faible d'un indigent par vingt habitants, on a encore cinquante pauvres par mille habitants, alors que le Livre de la bienfaisance nationale ne promet de secours qu'à six ou même à quatre individus sur mille. A la vérité, il y a encore d'autres secours, mais tous ensemble sont loin d'arriver au chiffre de cinquante par mille; ils n'atteignent guère que le quart de ce chiffre et Barère qui pose l'objection n'y répond pas.

Un second titre s'appliquait aux artisans, vieillards ou infirmes. Les artisans étant dans les campagnes moins nombreux que les cultivateurs, on ne leur attribuait que 200 inscriptions par département et 2 pour 1000 au-dessus de 100,000 habitants et puis leur pension de secours n'était que de 120 livres, alors que celle des cultivateurs s'élevait à 160.

Ces deux catégories, laboureurs et artisans, devaient donner 51,000 indigents, tous habitant la campagne, et la dépense annuelle devait être de 7,480,000 livres, somme bien faible, dit le rapport, pour une république « opulente, fertile et généreuse ».

Le titre suivant traite « des mères et veuves habitant les campagnes ». Barère, chose étrange, déclare ne pas approuver la pratique des Thébains qui apportaient à la République les enfants qu'ils ne pouvaient élever. Ce peuple était « le plus méprisé de la Grèce »; mais son sentiment est celui de Jean-Jacques, le plus estimé des philosophes, qui même a confié à la République ses propres enfants qu'il pouvait nourrir. Le rapport estime cependant qu'il vaut mieux « verser des secours dans les familles indigentes et y nourrir les enfants entre les mains de leurs mères » et il propose d'allouer des secours annuels de 60 et de 80 livres pour les mères qui allaiteraient leurs enfants et pour celles qui seraient veuves ou infirmes et chargées de deux enfants au-dessous de quinze ans. On n'admet du reste que 500 inscriptions par département, plus 4 par 1000 au-dessus de 100,000 habitants et la dépense totale ne doit pas dépasser 3,060,000 livres pour 42,500 inscriptions.

Le dernier titre enfin traite des « secours à domicile dans l'état de maladie dans les campagnes ». « Plus d'aumônes, plus d'hôpitaux! tel est le but vers lequel la Convention doit marcher sans cesse, car ces deux mots doivent être effacés du vocabulaire républicain..., la nation se montrera bienfaisante comme la nature, en disséminant obscurément les secours dans les maisons des citoyens malheureux... C'est une providence politique invoquée depuis longtemps par les amis de l'humanité et par les défenseurs du régime républicain ». Ces passages du rapport en indiquent l'esprit; la commission n'admettait pour les habitants des campagnes que le secours à domicile. La situation de ceux qui sont sans famille ou atteints de ces maladies graves qui demandent des soins spéciaux ou qui, parce qu'elles sont de nature contagieuse, éloignent les secours et ne permettent pas de garder le malade dans ces habitations rurales composées de peu de pièces et quelquefois d'une seule, cette situation ne semble pas avoir été vue du rapporteur; elle ne l'occupe pas, en tous cas, et il a hâte de passer aux détails.

« Le nombre de trois officiers de santé par district a paru devoir suffire. » A la vérité, cela fera en moyenne, pour chaque médecin, deux ou trois cantons et vingt-quatre communes à desservir, chiffre assurément excessif et supérieur à celui que marquait le décret du 28 juin, lequel admettait un officier de santé par canton. Ces médecins, de plus, auxquels on demande un travail qui évidemment absorbera tout leur temps et qu'ils ne peuvent faire à pied, ne recevront par an que 500 livres ou même 350 livres.

Le chiffre de ces traitements est bien faible et Barère le prévoit, mais il répond d'une manière victorieuse : « Que ceux qui murmurent en voyant cette indemnité donnée par la République aux officiers de santé appelés au bonheur de secourir l'humanité souffrante, soient repoussés! que les administrateurs les rejettent du tableau des officiers de santé! Ceux-là qui calculent froidement ce que donne la République pour une fonction aussi respectable ne sont pas républicains,

ils ne sont pas même des hommes... qu'ils aillent dans les hôpitaux des monarchies ! »

Les membres du comité de secours avaient assez peu de connaissance du sujet qu'ils étaient chargés de traiter pour imaginer qu'il se trouvait dans les campagnes un nombre tel d'officiers de santé que l'on pourrait choisir entre les candidats.

Pour la fourniture des médicaments, le système des boites de remèdes, malgré son origine monarchique, était proposé par le comité. Il devait être distribué huit boites par district, deux à chaque municipalité du lieu de résidence des officiers de santé de l'arrondissement, et deux resteraient en réserve pour subvenir aux besoins imprévus et au traitement des épidémies. « Il sera joint à chaque boite une instruction sommaire sur la manière de distribuer et d'employer les médicaments qui y sont contenus ». C'était donc un retour à ce qui s'était fait sous les règnes de Louis XV et de Louis XVI.

Le comité s'arrêtait heureusement sur la question des aliments à fournir. « Nous ne vous proposerons pas de faire fournir les aliments en nature aux malades, surtout en viande et bouillon. Le nombre des communes étant de 42,000, ce serait un établissement ruineux que celui d'une marmite pour les indigents dans un si grand nombre de points de la République. Cette mesure peut au plus avoir lieu dans les cas d'épidémie. » Pour en tenir lieu, on proposait de délivrer à chaque malade une somme modique : 10 sous par jour et 6 sous pour les enfants au-dessous de dix ans. « D'ailleurs, il sera ajouté à chaque boite de médicaments une provision de farine, de riz et de fécule de pommes de terre qui serviront d'aliments aux malades, particulièrement aux enfants. La demande en médecin et remèdes, peut, comme les autres, être calculée avec la dernière précision, elle s'élèvera à 4,187,133 livres ».

Le reste du rapport décrit les fêtes publiques qui seront un des traits de la nouvelle organisation de la France. Le nom des inscrits sur le Livre de la bienfaisance nationale sera

proclamé le jour de la fête du Malheur et c'est en ce jour aussi qu'aura lieu le payement du premier semestre.

Les conclusions de la commission furent adoptées par la Convention et le Livre de la bienfaisance nationale institué par le décret-loi du 21-27 floréal an II (11-16 mai 1794). Ce livre, toutefois, n'était pas unique comme celui de la dette publique ; il y avait autant de livres que de départements et ces livres n'étaient faits que pour les habitants des campagnes auxquels on voulait bien joindre toutefois ceux des villes de 3,000 âmes et au-dessous, si bien que la loi de floréal an II est vraiment une loi spéciale organisant l'assistance publique dans les campagnes. Elle ne fait, au surplus, que reproduire ce que l'on a vu dans le rapport de Barère, avec cette restriction que les secours médicaux sont réservés aux seuls inscrits sur le Livre de la bienfaisance nationale et à leurs enfants, c'est-à-dire à un assez petit nombre de personnes.

Le décret ajoutait : « Chaque commune dans les campagnes fera cultiver, autant que lui permettent les localités, les plantes les plus usuelles en médecine qui lui seront indiquées par l'officier de santé. Il est fait une invitation civique aux citoyens de cultiver dans leur jardin quelques-unes de ces plantes et d'en fournir gratuitement aux malades. »

Comme le fait justement remarquer M. Levasseur (*Histoire des classes ouvrières en France depuis 1789*, t. I, p. 204), « ce plan qui avait la prétention d'être moins chimérique que les rêveries de Robespierre et de Saint-Just, était peut-être plus dangereux parce qu'on pouvait être tenté de l'appliquer ». Il n'était guère à craindre, en effet, qu'on tentât, comme le voulait Saint-Just, d'enlever les enfants à leur famille pour les confier à l'État, ni même qu'on prétendît, avec le décret du 28 juin, donner une pension à tout cultivateur ou artisan ayant plus de deux enfants, tandis qu'on pouvait fort bien être tenté d'appliquer un système qui ne demandait par an qu'une somme déterminée et relativement modique.

Il y avait encore un autre et plus grand danger dans le système du Livre de la bienfaisance nationale, danger auquel les

contemporains ne semblent pas avoir songé et qui nous frappe plutôt, nous hommes du temps présent, parce que nous voyons des exemples propres à nous avertir. Ces inscriptions en nombre limité et décernées souvent d'une manière arbitraire, étaient un grand moyen de corruption électorale, puisque c'étaient autant de faveurs dont les gouvernants pouvaient disposer. A l'origine peut-être le vice du système n'aurait pas paru, mais il n'aurait pas tardé à se montrer et à tout envahir.

Une suite, et celle-là immédiatement funeste, du décret de floréal fut une décision de la Convention (décret du 23 messidor an II [11 juillet 1794]) ordonnant la réunion au domaine national, pour être vendus, des biens appartenant aux hospices ou autres fondations.

Cette mesure ajoutée aux précédentes acheva de ruiner les établissements charitables et les fondations destinées aux secours.

C'est aux monographies de ces divers établissements qu'il faut se reporter pour connaître le triste état de l'assistance à ce moment. Ainsi il a été parlé plus haut de l'hôpital de Blain (Loire-Inférieure), qui faisait tant de bien à la population.

« Aussitôt la Révolution, dit le compte moral publié en l'an XIII, les sœurs furent chassées, les immeubles vendus, le linge et la pharmacie pillés, les gros meubles brisés, les appartements vides furent occupés par des personnes qui, n'ayant pas d'autre asile, s'y logèrent sans autorisation comme sans contradiction ». (L. Maître, p. 44.)

A Romans, en 1793, les administrateurs des hôpitaux de l'endroit sont obligés de solliciter du département quelques secours, en remontrant qu'il n'y avait plus que huit jours de subsistance. Le département vota 800,000 livres que le trésorier refusa de payer; on les obtint à grand'peine et à force d'insistance le jour même où tout était épuisé. Plus tard, une lettre du ministre de l'intérieur, du 29 novembre 1796, ordonna de supprimer un hôpital sur trois.

« Pour achever leur ruine, ajoute M. Ulysse Chevalier

(p. 163), le gouvernement faisait sur les domaines des hospices des réquisitions de denrées, et ces mêmes établissements aux abois étaient poursuivis pour la rentrée des impôts avec une extrême rigueur; on leur faisait des frais, on leur mettait des garnisaires, on leur demandait même les impôts pour le temps où les biens étaient sous le séquestre de la nation. »

Non contente d'ôter leurs biens aux hôpitaux, la Convention leur ôta encore les pieuses personnes qui les tenaient. Un décret du 14 août 1792 abolit toutes les corporations et confréries encore subsistantes. On vit alors ce que nous voyons de nos jours, les frères et les sœurs hospitaliers chassés des maisons où ils exerçaient la charité[1], au grand dommage des malades.

Les municipalités même les regrettent: le district de Besançon (je prends mes exemples dans les villes, parce qu'il n'y a pas de monographies pour les campagnes, mais on peut croire que les faits cités sont des exemples de ce qui se faisait partout) délibère[2], lorsqu'on chasse les sœurs du refuge en 1793, que : « Considérant que les faibles approvisionnements qui leur restent sont le fruit de la plus étroite économie, qu'elles se sont même privées du nécessaire pour se procurer les moyens de les acquérir, que par ces privations elles laissent la République profiter d'environ 3,000 livres d'intérêts arriérés qu'elles ont négligé de se faire payer... » Voilà un tableau assez peu d'accord avec celui qu'avaient tracé les écrivains du siècle de ces mêmes congrégations.

Les confréries furent supprimées comme les ordres religieux.

« Ces sociétés, dit M. Sauzay (t. III, p. 134), répandues dans toutes les paroisses, embrassaient toutes les classes de la société; on en comptait 40 à Besançon. Elles réclamèrent

[1] Le décret porte que les personnes qui donnent actuellement leurs soins aux malades peuvent continuer à le faire à titre individuel et sous la surveillance des municipalités. Mais un peu après on leur demanda le serment, puis il en fut sans doute de cette prescription comme de celle qui protégeait les « monuments des arts ». En fait les sœurs furent expulsées presque partout.

[2] Sauzay. *Persécutions révolutionnaires dans le Doubs*, t. III, p. 395.

vainement en faveur de la liberté, on en voulait à leurs croyances et plus encore peut-être à leurs biens. On les dépouilla de leurs rentes, créances, argenterie religieuse..., mais plusieurs n'eurent rien autre chose à livrer à la rapacité révolutionnaire que le drap mortuaire qui servait aux funérailles de leurs membres. »

La Convention les avait abolies parce que « dans un État vraiment libre, on ne doit tolérer aucune corporation, non pas même celles qui ont bien mérité de la patrie ». On conçoit que des logiciens de cette force aient méprisé les cris de détresse que faisaient entendre les pauvres ; il n'y avait pas lieu de s'y arrêter lorsqu'on voulait procurer le triomphe d'un principe si juste.

Cette manière d'entendre la liberté était d'ailleurs celle des Encyclopédistes, c'est encore aujourd'hui celle d'un grand nombre de politiques et nous la voyons mettre en pratique chaque jour.

Le vœu des Encyclopédistes était venu à effet : les fondations étaient détruites et on pouvait sans doute, comme ils l'avaient écrit (mot : *Fondation*), attendre des citoyens « éclairés et instruits par l'État » tous les secours nécessaires à l'entretien des établissements hospitaliers. Or les citoyens, soit parce que les administrations nouvelles leur inspiraient peu de confiance, soit pour tout autre motif, donnaient peu.

Le Dr Ébrard qui a fait une patiente monographie de l'histoire de la charité à Bourg, le constate pour cette ville très charitable pourtant et rapporte ce trait piquant (p. 105). Le bureau de bienfaisance de Bourg, créé en 1791, fit placer trois troncs dans le local du club des Sans-Culottes. La manière dont ces hommes parlaient des pauvres et de l'obligation de les secourir qui incombait à tout citoyen lui avait fait croire qu'un seul tronc ne suffirait pas. Or, lorsqu'on les ouvrit, on n'y trouva que 8 livres 10 sous en assignats. Six mois après, on trouva, en tout, 2 livres 10 sous, ou moins de trois sous de numéraire : car le pain coûtait alors 3 livres 10 sous en assignats.

Il n'est pas inutile de rapporter de tels traits, parce que cette race des Jacobins de Bourg n'est pas éteinte; sous un autre nom, nous la trouvons bruyante et puissante dans notre pays. Elle a conservé cette tradition de la charité faite avec l'argent d'autrui et procurant, au besoin, des places à ceux qui la vantent, sans d'ailleurs y fournir aucunement.

Bien plus, dans une fête révolutionnaire, celle de l'Abondance, les figurants placés sur un char jetaient au public des figues, des pruneaux, des raisins secs, et tout cela venait des provisions de l'hôpital qui était cependant réduit à la dernière détresse; il n'avait plus en caisse que 16 livres.

Le gouvernement avait saisi jusqu'aux obligations souscrites au profit de l'hôpital et avait disposé des sommes (62,000 fr.) remboursées par les débiteurs.

Faut-il s'étonner si les secours manquant partout, le nombre des pauvres singulièrement accru par la situation politique croissait sans cesse? Barère même était obligé de le constater à l'Assemblée : « Le fléau de la mendicité, cette lèpre de la monarchie, fait des progrès effrayants dans l'intérieur de la République » (Séance du 22 floréal an II).

Il se trouva enfin un député, fort inconnu d'ailleurs, car son nom n'est prononcé qu'en cette seule occasion, Delecloy, qui eut le courage de demander à l'Assemblée de revenir sur la funeste décision qu'elle avait prise et de surseoir à la vente des biens des hôpitaux.

« Il est temps, disait-il, de sortir de l'ornière profonde où une philanthropie exagérée nous arrête, depuis l'Assemblée Constituante qui très savamment sans doute, mais très inutilement, s'est occupée du pauvre. Depuis cette époque, il semble que tous les spéculateurs en bienfaisance aient pris à tâche de pousser sans mesure toutes les classes du peuple vers le Trésor national... Qu'est-il résulté de ce chaos d'idées? Une série de dépenses illimitées, des lois stériles et impossibles à exécuter. »

Et il osait ajouter, ce qui à cette époque était une singulière preuve de courage : « Il faut dire ici une vérité peu connue :

il existait sous l'ancien régime plus de 1800 hôpitaux et plus de 700 établissements de charité : il n'y en avait que trois de fondés par le gouvernement, tous devaient leur existence, leurs revenus à la bienfaisance particulière... Cette observation mérite d'être posée. Elle prouve combien la bienfaisance particulière doit être excitée. Il faut donc bien se garder de briser ce ressort. » On sera surpris peut-être de voir le député Delecloy signaler comme chose presque inconnue ce fait que le fonds de l'assistance provenait uniquement de libéralités privées ; il disait vrai pourtant, et jamais question plus grave n'avait été traitée par des législateurs moins instruits.

La Convention se laissa convaincre et, par un décret du 29 fructidor an III (26 août 1795), elle ordonna qu'il serait sursis à la vente des biens des hôpitaux.

§ 4. — Le Directoire.

Le Directoire alla plus loin et, par deux décrets des 27 avril et 7 octobre 1796, il prescrivit que les établissements charitables reprendraient la propriété définitive de leurs biens non vendus ; que ceux de ces biens qui avaient été aliénés seraient remplacés par d'autres de même valeur pris sur son domaine public (c'est-à-dire sur la masse des biens nationaux encore existants), et qu'enfin les redevances dont ces établissements jouissaient sur les biens nationaux vendus ou sur les biens privés dont les propriétaires s'étaient rachetés envers l'Etat, seraient payés par le Trésor public.

La restitution des biens non vendus fut faite exactement ; mais plus des trois cinquièmes de ces biens avaient été aliénés et les restitutions « à l'identique » étaient difficiles et furent longues à venir. Elles n'étaient pas achevées sous l'Empire et ne procurèrent pas en définitive aux établissements charitables ce qu'ils avaient perdu.

Ces établissements étaient dans le plus triste état. La commission administrative des hospices de Bordeaux écrivait aux

Cinq-Cents, le 17 frimaire an VI[1] : « Nous éprouvons une perte de revenu annuel de 149,500 fr. Le 8 thermidor, le ministre de l'Intérieur nons envoya une ordonnance de 20,000 fr. sur la Trésorerie.

« Cette ordonnance n'est pas encore acquittée.

« Le 28 vendémiaire, le même ministre nous envoya une nouvelle ordonnance de 25,000 fr., qui fut aussi peu acquittée que la première.

« Le 29 brumaire dernier, l'administration centrale fut si alarmée de l'impossibilité où nous étions d'assurer la distribution de pain pour le lendemain, qu'elle crut devoir contraindre le payeur à nous remettre 6000 fr. sur nos ordonnances; vous pouvez juger après cela de l'horreur de notre situation. On se demande à Bordeaux comment il se fait que les hospices ne soient pas encore fermés. »

C'est, dit la commission, que les fournisseurs comptent encore sur la probité du gouvernement, et pourtant l'un d'eux ne pouvant, parce qu'il n'était pas payé, faire honneur à ses affaires, s'est tué de désespoir. « Les employés partagent le pain des pauvres et se taisent, mais cet état ne peut durer. »

« Les hospices civils de cette commune, écrivait-on de Besançon, dont on a vendu la presque totalité des biens, se trouvent dans le plus grand dénûment et prêts à se dissoudre faute de moyens d'existence. »

L'administration municipale de Bayeux écrivait (5 thermidor an III) que les hôpitaux « ne recèlent plus que des squelettes vivants prêts à succomber plus encore par le besoin que par les infirmités ».

Le 2 nivôse an VI, les administrateurs de l'hôpital de Figeac écrivaient au Corps législatif : « Notre hôpital avait jadis 21,928 livres de revenus; il lui en reste 6,401. Nous avons emprunté, sollicité des aumônes; aujourd'hui tout manque, les bourses se ferment, la charité se lasse. Le défaut de payement des mois de nourrice ne permet plus d'en trouver pour les

[1] Ces citations sont prises dans l'ouvrage de M. Félix Rocquain : *État de la France au XVIII Brumaire.*

enfants que l'on expose journellement. Hâtez-vous de venir au secoursdes malheureux. »

« Venez vite au secours de nos orphelins de l'hospice de Maurs, écrivaient les administrateurs de ce petit hospice du Cantal. Les auriez-vous adoptés au nom de la patrie pour les laisser périr de faim et de misère? Voici trente-cinq mois passés qui leur sont dus et à leurs nourrices. Vous aviez donné un décret pour que les arrérages fussent payés sur partie des contributions mobilières, personnelles et somptuaires. Mais que sert un décret, s'il n'est pas exécuté par vos ministres et par votre Trésorerie? »

De telles réclamations, affirme M. Rocquain, sont incessantes et viennent de partout. « Les hospices de la République ne sont plus le refuge ouvert par la bienfaisance au malheur, mais l'asile de la mort. »

Les réclamations viennent surtout des villes; mais lorsqu'on apprend que Paris, siège de l'Assemblée, et l'objet le plus immédiat de sa sollicitude, n'a plus que vingt hôpitaux au lieu de trente-quatre qu'elle avait en 1790; que leur revenu est tombé de 7,100,000 livres à 7 ou 800,000, si bien que les administrateurs déclarent qu'il est « de toute impossibilité de soutenir les hospices encore existants », on comprend quelle doit être la position des hôpitaux de petites communes. Comment leurs administrateurs se feraient-ils entendre? A peine s'ils osent élever la voix, ou s'ils le font, comme ceux de l'hospice de Maurs, c'est en vain; la pénurie financière et la désorganisation administrative sont trop grandes, et cependant la misère publique tarit la source des aumônes. L'administration centrale des Basses-Alpes, un pays tout rural, écrit aux Cinq-Cents : « Il y a infinité de malheureux qui sont compris dans les rôles, non pas pour le sixième, mais pour le tiers, la moitié et quelquefois la totalité de leur revenu. »

L'administration de l'Aude se plaint de la misère de ses habitants. « Il n'y a pas d'hiver qu'on n'en trouve de morts de faim. »

Nous avons du reste, en dehors de ces plaintes qu'on pourrait

trouver excessives, un document en quelque sorte officiel : c'est le rapport fait par un certain nombre de conseillers d'Etat, Fourcroy, Barbé-Marbois, Lacuée, Français de Nantes, Thibaudeau et d'autres hommes distingués par leurs lumières qui furent chargés par le gouvernement, en l'an IX, de parcourir la France et de rendre compte de ce qu'ils avaient vu. Quelques-uns parlent de l'indigence et des moyens de secours. Les rapports sont reproduits dans le livre de M. Rocquain.

Fourcroy, qui visite l'Ouest de la France, marque que l'Etat, qui avait pris la charge des enfants assistés (au lieu et place des hauts justiciers abolis)[1], ne payait presque rien de ce qu'il devait. Dans la Manche, l'arriéré dépassait 539,000 fr. ; dans le Calvados, sur 1,102,833 fr., il en avait payé 27,000. Quant aux hospices, « de fausses mesures législatives les ont privés presque partout de la plus grande partie de leurs revenus. Ces lieux sont devenus le séjour de la plus affreuse pénurie ; la misère et la maladie n'y trouvent que très peu de secours. Partout, excepté à Rouen, les malades y sont sans linge ou dans des lambeaux déchirés, les lits sans couvertures. A peine y a-t-il des moyens de pourvoir à leur subsistance et au traitement de leurs maladies. Les hospices de vieillards, d'infirmes, d'enfants et les dépôts sont dans la même détresse ».

Dans le Nord où la situation est, dit-il, moins mauvaise, Fourcroy trouve à la fois un accroissement du nombre des pauvres et une diminution de revenus hospitaliers. Dans le département du Nord, il y a 122,000 pauvres à secourir et seulement 173,784 fr. de fonds pour cet objet ; il y en avait jadis 597,610. Dans les hôpitaux de la région la mortalité est du dixième.

Le rapport très bref de Redon sur l'Est se borne à constater que « la mendicité, qui était une vertu sous les prêtres qui ont trop longtemps gouverné ces contrées, s'est accrue par les malheurs de la Révolution et est arrivée à un tel excès que

[1] Et dont la charge, pour le dire en passant, n'était pas nominale. Ainsi l'évêque de Saintes avait payé de ce chef 15,000 livres de 1737 à 1743 (Denys d'Aussy).

les personnes aisées ne rougissent pas de solliciter un secours dont elles n'ont pas besoin. » La Révolution, qui devait élever les sentiments des Français, aussi bien que leur situation matérielle, n'avait pas, au dire du rapporteur, obtenu meilleur résultat d'un côté que de l'autre.

Français de Nantes, en mission dans le Midi, écrit : « Les hospices continuent à être dans un état pitoyable ; on aurait dû commencer par assurer le revenu (suit la constatation des déficits). J'ai vu dans l'hospice civil de Toulon une femme à qui on venait de faire l'opération de la taille et à qui on donnait pour tout restaurant une douzaine de fèves dans une assiette en bois. On n'emploie que sept livres de viande par jour pour quatre-vingts malades ; plusieurs sont couchés sans draps, et il n'y a pas de paille dans les paillasses. Dans l'hospice de vieillards de Toulon, on ne donne qu'une livre de pain par jour et quelques fèves cuites à l'eau, sans vin ni viande. »

La situation des enfants trouvés, pour lesquels on n'avait pu payer que 40,000 livres en dix-huit mois, sur une dépense annuelle de 380,000 fr., était peut-être pire. « Sur 618 enfants exposés, en nourrice aux hospices de Marseille, il n'en a survécu que 18. A Toulon, sur 104 enfants, il n'en a survécu que 3. Aussi ai-je vu, dans ces hospices, quatre enfants dans chaque berceau..... Ils sont ridés et présentent l'effet d'une décrépitude prématurée. Trois enfants qui, à leur naissance, pesaient chacun sept livres, après quinze mois de nourrissage ne pesaient plus chacun que six livres. »

« Dans les Basses-Alpes, il y a huit hospices sans revenu, manquant à peu près de tout. « Comme remèdes, le rapporteur indique : « Rétablir la faculté de faire des legs pieux aux hospices et leur rendre la capacité de succéder, rétablir les sociétés connues sous le nom de dames de la Miséricorde qui travaillaient avec fruit pour les malades et se consacraient dans leur vieillesse à ce service pieux ».

Ainsi cette Révolution, faite dans l'intérêt des pauvres et des petits, laissait plus de pauvres qu'elle en avait trouvé, et les laissait presque sans secours, parce qu'elle avait supprimé la

plupart des moyens d'assistance qui les aidaient autrefois. Les hommes qui avaient fait cela étaient pourtant honnêtes et animés d'intentions droites; c'est avec conviction et par amour du bien qu'ils avaient fait cette œuvre funeste. On le peut dire, car la Convention n'a fait que mettre en pratique les projets formés par la Constituante. C'est qu'il ne suffit pas, pour faire le bien, de le vouloir, il faut encore que cette volonté soit servie par la connaissance : il faut savoir comment faire le bien. Les membres de notre première Assemblée révolutionnaire, enchantés d'illusions et touchés des quelques défauts que présentait le mode d'assistance alors en force, crurent qu'il fallait détruire plutôt qu'améliorer ; que les fondations et les aumônes privées qui faisaient l'essentiel de l'assistance, étaient de mauvais moyens et qu'il valait mieux en charger l'État et, après un peu d'épreuves, il fallait revenir sur ce qui avait été fait, restaurer ce qui restait des fondations anciennes et solliciter la bienfaisance privée de fournir à nouveau et le fonds et le personnel des établissements charitables. Ainsi peut-on voir l'illusion et la vanité des grands systèmes, de ceux surtout qui font reposer sur l'État le soin d'exercer la charité, qui est si peu de son ressort.

CHAPITRE IV

Le gouvernement impérial.

C'est le nom qu'on peut donner aux deux gouvernements du Consulat et de l'Empire, puisque la volonté du même homme les remplit, et que Napoléon ne fit que continuer sous le nom d'empereur ce qu'il avait commencé avec le titre de consul. Son œuvre fut de refaire le gouvernement et de rétablir l'assiette de la société, mais en augmentant beaucoup la force du pouvoir central. Napoléon eut plus de puissance qu'en avait Louis XVI, et cette puissance a passé aux successeurs de son autorité : car nous sommes aujourd'hui, malgré les changements de noms, régis par l'administration qu'il organisa. Pour ce qui concerne l'assistance en particulier, rien d'essentiel, rien d'important même ne s'est fait après lui et son génie domine encore cette partie de notre législation. L'omnipotence du souverain y dirige toute chose, tout est en sa main et il est assuré, bien que ceci semble étrange et contraire aux idées reçues, que nos anciens rois n'avaient pas dans cette partie un pouvoir semblable à celui de notre Président de la République, mettons, si l'on veut, de notre ministre de l'Intérieur actuel. Et, en effet, les bureaux de bienfaisance sont aujourd'hui érigés par le gouvernement et par lui seul; les anciens bureaux des pauvres étaient fondés par des parti-

culiers, sans même l'autorisation préalable. Ces particuliers pouvaient aussi établir, sans licence administrative, toute œuvre charitable qui n'emportait pas fondation d'une communauté de personnes; il faut aujourd'hui une autorisation préalable même pour faire de sa maison un asile ou un hôpital. Nul don ou legs ne peut être fait aujourd'hui à une bonne œuvre si le pouvoir exécutif n'y consent; pareille autorisation n'était pas nécessaire jadis. Les administrateurs d'hôpitaux ou d'hospices n'étaient pas alors choisis par le gouvernement et en tout sous sa main comme ils sont aujourd'hui. On pourrait pousser plus loin la comparaison : c'en est assez, je pense, pour justifier ce que j'avançais.

L'exercice de la charité se trouva donc presque entièrement à la discrétion du souverain qui, toutefois, ne songeait nullement à en mettre les frais à la charge du Trésor public. Il se borna à favoriser la restitution des biens aux établissements hospitaliers, et les compensations accordées à ceux dont les biens avaient été vendus.

Le Directoire avait lui-même rétabli à leur profit quelques-unes des allocations que leur avait accordées le gouvernement royal et que l'Assemblée constituante avait supprimées : droits d'octroi (qui leur furent bientôt enlevés), dixième sur les spectacles, produits de quelques amendes et saisies, etc. [1].

Pour le surplus, ils devaient vivre comme par le passé, avec les aumônes des particuliers à défaut de revenus de leurs biens. Toutefois, on permettait les dons et legs en leur faveur, et c'était une sérieuse ressource pour l'avenir. On permettait aux commissions de direction de rappeler les sœurs hospitalières et elles s'empressaient de le faire; l'épreuve qu'on avait faite des gardes malades laïques n'avait pas été heureuse. La situation cependant était encore difficile. En l'an XIII, c'est-à-dire après l'Empire proclamé, l'hôpital de Blain, dont il a été

[1] Le Directoire leur avait même attribué la moitié sur les contributions arriérées à recouvrer : singulière générosité que celle qui portait sur une créance à peu près irrécouvrable, et que le donateur savait très bien être telle.

parlé, ne pouvait que loger ses pauvres sans les nourrir. Ces malheureux, pendant le jour, étaient obligés de sortir pour mendier leur subsistance.

M. Sauzay décrit (t. III, p. 575) la rentrée des sœurs à l'hôpital de Besançon. « L'arbre de la liberté était bien venant dans la grande cour. A l'entrée, la statue de la déesse Raison... La maison était dans un délabrement complet. Les fenêtres des salles ne fermaient pas; celles des corridors n'avaient que leurs châssis, quoiqu'il fît à cette époque un froid excessif. Il n'y avait pas une chaise pour asseoir les malades, seulement quelques bancs de chêne. A part les écuelles pour la soupe, tout le reste manquait ».

La paix intérieure et un état politique plus stable allaient permettre de réparer peu à peu ces ruines. Ce fut l'œuvre d'un long temps. Napoléon personnellement ne s'occupa pas des questions d'assistance, l'abolition de la mendicité attira seule son attention.

C'est alors aussi que les campagnes commencent à se relever de leurs désastres. Plusieurs départements de l'Ouest avaient été dévastés. « C'est un spectacle déchirant, écrivait Fourcroy dans l'un de ses rapports (Rocquain, p. 157), que de parcourir une grande partie des villes et des villages de la Vendée. Des bourgades presque détruites et abandonnées, des châteaux incendiés, des maisons découvertes et démolies, des villages presque sans habitants, des toits à porcs servant de retraite à des hommes, à des familles nombreuses resserrées dans une pièce très étroite, les traces des guerres civiles empreintes sur les restes des églises : voilà ce qu'on observe pendant trente lieues de voyage dans l'intérieur de ce département ».

Dans le reste de la France, les réquisitions, le maximum, les violences de toutes sortes, les troubles incessants, le manque de communications, puisque les routes n'étaient plus ni entretenues ni gardées, avaient mis la détresse dans les campagnes, que les levées en masse pratiquées sous divers noms privaient d'une partie de leurs bras.

« Si quelque chose a droit d'étonner, dit M. de Lavergne, c'est que la culture n'ait pas été plus abandonnée, soit sous la République soit sous l'Empire. Il faut que la race énergique du laboureur soit douée d'un véritable acharnement pour avoir résisté à tant de causes de dispersion. » Il croit que les quatre années du Consulat, de 1801 à 1804, années pacifiques, furent des années de relèvement pour les campagnes, qui ensuite virent diminuer cette prospérité durant la période impériale proprement dite[1].

Le gouvernement nouveau avait de l'autorité et de la force; il mit de l'ordre et de la sécurité dans le pays et permit au paysan de profiter des avantages procurés par le nouvel état de choses, à savoir plus de liberté dans la culture[2], et une sensible diminution des impôts[3].

Les familles sont encore nombreuses et ne craignent pas de voir multiplier leurs enfants. La frugalité, le travail incessant, l'épargne sont toujours en honneur, et ces causes réunies font reprendre cette marche en avant qui avait commencé sous le règne de Louis XVI, que la Révolution avait interrompue et qui continue alors dans de meilleures conditions encore. Il y a un progrès matériel qui frappe les contemporains. Lafayette, rentrant en France, le constatait d'abord. « Vous savez, écri-

[1] M. de Lavergne (*Économie de la France*, 3e édition, p. 44) estime que le produit agricole de la France s'élevait à deux milliards et demi en 1789 et dépassait un peu trois milliards en 1815, mais toute l'augmentation, croit-il, a été obtenue sous le Consulat. « La République et l'Empire n'ont rien ajouté à la richesse territoriale de la France. » Il pense aussi que la population s'est accrue de 1796 à 1810. Avant et après cette période, elle a dû diminuer.

[2] Cependant le gouvernement impérial intervint à diverses fois, à l'exemple du gouvernement royal, dans le mode de culture ou d'élevage, et M. de Lavergne en donne des preuves.

[3] La décharge fut telle que, suivant M. Taine (*Revue des Deux Mondes*, 1er avril 1889), avant 1789, le paysan payait 81 p. 100 de son revenu et gardait 19 p. 100 pour lui; sous l'Empire, lorsque la situation fut assise, il payait 21 p. 100 et gardait 79 p. 100 pour lui. Ce qui augmentait le poids de ses impôts anciens, c'était, avec la mauvaise répartition de l'impôt direct, l'obligation pour le contribuable d'acheter une quantité déterminée de denrées telles que le sel frappées de taxes indirectes.

vait-il en août 1800, combien il y avait de mendiants, de gens mourant de faim dans votre pays; on n'en voit plus, les paysans sont riches, les terres mieux cultivées, les femmes mieux vêtues. »

Les disettes sont rares; on en vit encore deux dans le siècle où nous sommes, en 1812-1813 et en 1817, et ce fut tout. La première aggravée par l'absence de communications avec le dehors, puisque les Anglais, maîtres des mers, empêchaient les arrivages et que nous étions en guerre avec toute l'Europe, eut tout l'effet des anciennes disettes. On vit des bandes de mendiants faire des émeutes et brûler des moulins; en Normandie, province aisée pourtant, on dut faire donner la troupe. La seconde eut lieu dans une année de paix, mais les traces de l'invasion étaient récentes et le Dr Ebrard nous la montre, pour la région qu'il décrit (département de l'Ain), avec les traits qu'avaient les disettes des siècles précédents. « On mangea, écrit-il (p. 115), les herbes des champs et les racines. Les pauvres du Bugey étaient descendus en masse à Bourg, mendiant dans les rues. On fit pour eux une souscription publique et l'on vota une taxe qui, je crois, ne fut pas levée. »

Après, la population rurale prend des traits et une situation qui sont assez sensiblement ceux que nous lui voyons aujourd'hui. La législation et les pratiques administratives ont très peu changé; on peut donc arrêter ici ce qui concerne l'historique et décrire le temps présent.

DEUXIÈME PARTIE

LE TEMPS PRÉSENT

CHAPITRE PREMIER

L'indigence dans les campagnes.

Nous ne trouvons plus, depuis 1817, de ces grands sinistres qui mettaient toute une région au désespoir ; il y a encore des misères collectives : incendies, inondations, ravages de la grêle qui se font sentir à tout un canton, parfois même à une plus grande étendue de territoire, mais qui ne dévastent pas le pays entier, ni même toute une province, et sont rares. La misère individuelle vient ou du manque de santé ou du manque de travail ; pour les jeunes enfants et pour les femmes, du manque de soutien : elle vient encore de la cherté des subsistances.

La dernière de ces causes de détresse peut être évitée, les autres existeront toujours, mais sont plus supportables pour une population aisée qui a des épargnes que pour une population qui n'a que l'indispensable et vit au jour le jour. Il est possible aussi, facile même, de soulager les indigents quand

leur nombre est petit ; la chose est difficile lorsque leur nombre est grand et ce devient impossible quand ils sont une partie notable de la population. Quel est donc l'état, non d'indigence seulement, mais d'aisance de nos populations rurales? Les deux questions se confondent si bien qu'il est impossible d'en marquer les limites, elles doivent être examinées ensemble.

M. de Lavergne, qui écrivait en 1857, voulait que l'on distinguât deux périodes dans l'état des campagnes depuis 1815. « Dans la première, dit-il (*Économie de la France*, 3e édit., p. 47), qui va de 1815 à 1846, l'agriculture a fait des progrès analogues à ceux qui s'accomplissaient sous le règne de Louis XVI ; dans la seconde partie, de 1846 à 1856, ses progrès se sont sensiblement ralentis. De même, la population qui, dans la première période, s'accroît de 200,000 âmes par an, ne s'accroît plus que de 60,000 en moyenne pendant la seconde. »

« Rien n'est plus curieux, dit-il (*Agriculture et population*, 2e édit., p. 321) et plus instructif à observer que l'effet des circonstances politiques sur le mouvement de la population. Il a suffi de l'inquiétude universelle jetée dans les esprits en 1848 par la menace d'atteintes à la propriété pour diminuer sensiblement le nombre des naissances... » Il avait écrit un peu avant, en 1855 (p. 181) : « Depuis 1848, le progrès s'est arrêté, le paysan n'achète plus et n'entreprend plus ; le mouvement en avant est suspendu. »

Il a repris depuis et l'accroissement du prix des denrées alimentaires, suite de la multiplication des voies de communication et de l'augmentation de la richesse générale, avait mis les populations rurales à un degré d'aisance qu'elles n'avaient jamais atteint. Les pays à vignobles surtout avaient prospéré, s'étaient enrichis même avec une rapidité inouïe [1]. Cette for-

[1] En voici une preuve qui m'a été citée par un témoin oculaire. Un jour de marché, une paysanne entre, avec son panier, dans un des premiers magasins de Montpellier. Elle demande un châle étranger, mais dont elle a oublié le nom. Après un peu de recherche, il se trouve qu'elle veut un cachemire de l'Inde. On lui en fait essayer plusieurs, et elle en choisit un. — Combien ? — 1,800 francs. Elle le paye et l'emporte.

tune subite et extraordinaire a cessé avec les ravages du phylloxera. L'ensemble du pays est atteint par la crise agricole, conséquence de la concurrence que font à nos campagnes les États des nouveaux continents et qui, par suite, ne semble pas près de finir. Cette crise pourtant a des effets qu'il importe de marquer.

Elle se fait sentir lourdement au propriétaire qui ne cultive pas; il perd une partie notable de son ancien revenu, quelquefois le tout. Elle est moins sensible au fermier, parce que si son bail est court, il obtiendra une forte diminution, et que même si le bail est long, le propriétaire sera facile, aimant mieux perdre une partie des termes que de laisser sa terre sans preneur. C'est ce qui fait que souvent l'effet d'une crise n'est sensible qu'après un long temps. Toutefois, il peut arriver que le fermier soit enfin expulsé par son propriétaire et voie vendre son train de culture; il sera donc ruiné et retombera au rang de journalier.

Le petit propriétaire sentira peu la crise s'il vit des produits de son fonds ou s'il s'est adonné à la culture des légumes ou à la production du lait, du beurre, à l'élève des volailles: toutes choses dont le prix n'a pas diminué. Il sera atteint, au contraire, s'il produit des céréales, dont le prix a sensiblement baissé. Comme ses charges augmentent, c'est-à-dire les charges fiscales et le prix de la main-d'œuvre, il sera dans une situation difficile, et s'il a commis l'imprudence d'emprunter pour acheter sa terre ou de l'acheter à crédit, ne serait-ce qu'en partie, il peut être exproprié par ses créanciers, et, après avoir perdu ses économies, lui aussi tombera au nombre des journaliers.

Quant au journalier non propriétaire, il ne sent pas la crise; ses salaires ont toujours été croissant, tandis que le prix des subsistances diminuait. Sa situation serait donc excellente, s'il pouvait s'attendre à voir les propriétaires cultiver toujours sans bénéfice ou même à perte, et plus encore, s'il usait bien de ses incessantes augmentations de gain.

En somme, et malgré la crise, la situation du paysan est,

comme aisance, sensiblement supérieure à ce qu'elle était il y a même quarante ans. Je prends comme exemple le Poitou, province autrefois pauvre et écartée, qui renfermait de nombreuses jachères et très peu de voies de communication : il y avait des villages dont on ne pouvait sortir qu'à cheval, les chemins étant impraticables aux voitures. La population était clairsemée et fort repliée sur elle-même, comme il arrive lorsqu'on est sans communication avec le dehors. Il y avait même une partie, le Marais, où la fièvre était à l'état ordinaire. Or, voici comment M. Baudrillart décrit une commune de l'arrondissement de Poitiers, celle de Chasseneuil : « L'aisance y accompagne la petite propriété... le paysan se montre content de son sort. Les maisons, qui datent généralement d'une trentaine d'années, atteignent presque à l'élégance. L'air et la lumière circulent dans des chambres assez spacieuses et en nombre suffisant d'ordinaire pour éviter l'entassement. Le mobilier et la literie sont très convenables ; les enfants sont très proprement tenus, on se croirait en Touraine. »

L'arrondissement de Montmorillon qui, jadis, ne pouvait suffire à la subsistance de ses habitants, exporte maintenant ses produits. Le reste est du même air, et par l'exemple de cette province on peut juger des autres. Partout on constate d'une manière plus ou moins sensible, parce que l'aisance était déjà plus ou moins grande, un très appréciable progrès dans cette voie. Le paysan qui, autrefois, s'attachait à paraître pauvre, ancienne coutume qui datait du temps où l'impôt (la taille) était réparti d'après l'apparence, ne craint pas maintenant de se donner plus de bien-être. Partout, il est mieux logé mieux nourri, mieux vêtu : on ne peut que souhaiter de le voir toujours modéré et prudent dans cette voie.

Mais de toutes les classes de la population celle qui a le plus gagné est incontestablement celle des salariés, journaliers libres ou valets de ferme.

Il y a trente ans à peine que M. de Lavergne écrivait (*Agriculture et population*, p. 169) : « La condition des ouvriers ruraux est bien plus mauvaise que celle des ouvriers urbains :

la moitié d'entre eux a tout juste de quoi vivre misérablement; l'autre moitié s'élève à force d'économie vers la proprtéié, mais leur alimentation même quand ils sont propriétaires, est inférieure à celle des ouvriers des villes. Les choses n'ont pas sensiblement changé depuis que M. de Gasparin évaluait le budget moyen d'une famille française de cinq personnes à 638 francs ou 1 fr. 75 par jour, représentant le salaire du père, de la mère et des enfants. » Il ajoutait même : « La moyenne donnée par M. de Gasparin me parait un peu élevée. »

Aujourd'hui, et ceci est vrai depuis déjà quelque temps, la situation de l'ouvrier agricole est en moyenne supérieure à celle de l'ouvrier des villes. Le premier est incontestablement mieux logé, lors même qu'il n'est pas propriétaire de son logis, et il l'est assez souvent. Une cabane, même misérable, ne présentera que bien exceptionnellement l'entassement horrible que présentent quantité de quartiers urbains, et tandis que le logement du paysan s'améliore, celui de l'ouvrier des villes, il faut bien, hélas! le constater, ne s'améliore pas. On ne construit plus de chaumières semblables à celles que l'on voyait il y a trente ans et que l'on voit encore en moins grand nombre; il est rare de trouver comme jadis les habitants logés avec les animaux. Il y a dans les campagnes un changement en bien qui se manifeste plus ou moins vite, avec plus ou moins d'apparence, mais qui est sensible partout. En est-il de même dans les villes? A Paris, la cité des Kroumirs était toute moderne, et elle égalait si elle ne passait eninsalubrité ce qu'on peut imaginer. Nos rues pressées de la Villette, de la Glacière et d'autres quartiers encore, ne le cèdent pas en logements insalubres aux anciennes rues détruites pour la plupart de la montagne Sainte-Geneviève ou du centre de Paris, et il en est ainsi à Lille, à Rouen, dans toutes les grandes villes. Le paysan, de plus, a toujours ce que le citadin n'a pas, je veux dire le grand air; il a ordinairement encore un petit jardin.

La nourriture du paysan est aussi meilleure que celle de

l'ouvrier urbain, parce qu'elle est plus abondante et surtout plus saine. On ne connaît plus guère dans les campagnes le pain noir d'autrefois, l'usage de la viande s'y répand de plus en plus; on en consomme moins que dans les villes, mais la nourriture végétale est à la fois meilleure et plus abondante, et les conditions de salubrité sont, en somme, tellement supérieures qu'il n'y a qu'à comparer, au point de vue physique, les ouvriers de la campagne avec ceux de la ville, les recrues fournies à l'armée par les cantons urbains et celles fournies par les cantons ruraux, pour en être convaincu. Ces gens mieux logés, mieux nourris, mieux vêtus, sont moins accessibles à la maladie; ces ouvriers mieux payés ne tombent pas, s'ils ont gardé quelque goût de l'épargne, dans la misère au premier accident comme font les ouvriers urbains. De plus, l'ouvrier urbain deviendra rarement propriétaire de son atelier, tandis que l'ouvrier rural peut acheter de la terre, et le peut d'autant mieux que le prix de la terre a sensiblement baissé, tandis que son salaire ne cesse de s'accroître. Dans l'Aisne où la crise agricole est intense au point que les propriétaires ne tirent souvent de leurs terres aucun revenu, les salaires depuis quatre-vingts ans, se sont accrus de 160 pour 100, d'après M. de Montalivet, de 250 pour 100, d'après M. Risler (*Correspondant* du 10 avril 1887, p. 158). Dans le Poitou, dit M. Baudrillart, les salaires ont doublé et même triplé parfois; ceux de 5 francs par jour ne sont pas rares et quelques-uns vont à 6 et 8 francs, ce qui est singulièrement élevé dans une province rurale et jadis pauvre. A la vérité, il s'agit là de travaux à la tâche, mais les chiffres n'en sont pas moins forts et comparables aux salaires parisiens. Pour les ouvriers nourris, on compte la nourriture à 1 franc par jour, chiffre élevé aussi : car ce chiffre de 1 franc était, il y a trente ans, le salaire des journaliers dans la Basse-Normandie, province autrement riche que le Poitou.

Ne prenons pas même ces salaires à la tâche, qui sont des salaires temporaires (ils s'élèvent alors si haut qu'en Normandie ils vont, dit M. Baudrillart, jusqu'à 8 et 10 fr. par jour

plus la nourriture, qui comprend deux repas de viande) : prenons l'ordinaire, prenons sur le vif. Voici le tableau que fait d'une famille de journaliers du Limousin M. Delor (*Réforme sociale*, 16 octobre 1888, p. 600) : on sent que sa description est exacte et nullement flattée. Il parle d'abord du père :

« Il est logé depuis longtemps dans un trou de maison, suivant l'expression patoise et populaire, qui lui coûte très bon marché ; il a le plus souvent la jouissance d'un jardin ou d'un enclos ; il récolte les pommes de terre et les légumes nécessaires à sa consommation ; si cet enclos est insuffisant, le propriétaire voisin, chez lequel il travaille, ne lui refusera pas un morceau de terrain dont il lui laissera la récolte ; il y a des poules au poulailler, un porc à l'étable et souvent une chèvre au chenil. La femme reste au logis et, sauf les journées d'été où elle peut gagner un gros salaire, comme à l'époque de la fenaison ou des moissons, elle s'occupe de ses enfants, vend son lait, ses fromages, ses œufs, ses volailles. On fait argent de tout. Peu à peu, lentement, en peinant beaucoup, les enfants auront grandi et viendront en aide à leurs parents. Et on aura vécu, toujours en bien bon air, sans agitations, sans troubles, toujours au même coin. Nous pourrions citer plusieurs exemples de manœuvres qui, depuis plus de trente ans, ont trouvé chez le propriétaire voisin un travail toujours assuré et très exactement payé ; ils sont aujourd'hui propriétaires d'un petit champ sur lequel ils ont bâti leur maisonnette et, en mariant leurs filles, ils ont pu leur donner le lit, la commode et autres objets traditionnels. Ces modèles du journalier économe, gagnant régulièrement de petites journées, très souvent inférieures même à 2 francs, se faisant honneur et élevant une famille, ne sont pas rares en Limousin. »

Le Limousin est une des régions les moins riches au point de vue agricole ; le journalier qui fait l'objet de la description n'est pas propriétaire, ce qui est la condition de bien des journaliers, et cependant il vit dans des conditions très supportables et élève sa famille.

La situation des domestiques de ferme est meilleure matériellement que celle des journaliers. Non seulement leurs gages ont augmenté dans des proportions plus fortes : ils ont triplé et souvent quadruplé ; mais ils sont bien mieux nourris tout en travaillant moins. Le journalier épargne sur lui-même et se restreint tant qu'il peut pour ne pas diminuer ses gains ; son travail est excessif, lorsqu'il est à la tâche. Le valet et la fille de ferme peinent beaucoup moins, et comme la nourriture est en dehors des gages, ils se montrent exigeants de ce côté, et le besoin qu'on a d'eux, la rareté des bras fait qu'on leur concède beaucoup. « Les domestiques sont nourris ici comme des maîtres, » disait, il y a trente ans déjà, à M. de Lavergne un fermier normand. Ils n'ont pas depuis baissé leurs exigences : car un propriétaire français voyageant aux Etats-Unis, M. de Mandat-Grancey, a pu dernièrement citer le cas d'un valet de ferme du Perche qui, envoyé dans ce pays pour y conduire quelques-uns de ces étalons que les Américains nous achètent en grand nombre, et bien payé de son voyage, refusait d'y retourner « parce qu'on y était mal nourri », et il reconnaissait avoir été nourri à la table des maîtres dans l'exploitation où il avait fait séjour.

Jamais la condition des domestiques ruraux n'a été comparable à ce qu'elle est. Ils jouissent d'un très suffisant bien-être, ont des moyens d'épargner et de faire rapporter à leurs épargnes qui manquaient autrefois. Hors le cas de maladies et d'infirmités précoces (je ne parle pas de la vieillesse s'ils ont su être économes), il n'y a point de recrues pour le paupérisme de ce côté. « Or nous avons en France, écrivait M. de Lavergne en 1877 (*Economie de la France*, 4e édit., p. 443 et 446), et la proportion depuis a dû peu changer, 500,000 fermiers, autant de métayers et 2 millions environ de journaliers dont beaucoup possèdent un peu de bien. Parmi les fermiers, il y en a de tous rangs, depuis le très petit fermier jusqu'à ceux qui payent 30 et 40,000 fr. de fermage et sont de véritables entrepreneurs. Quant aux métayers, ce sont tous petits tenanciers. »

Pour les petits propriétaires ruraux, le même auteur en por-

tait le nombre à 5 millions, sur lesquels 3 millions payaient moins de 10 francs de contributions et possédaient en moyenne un hectare ; ceux-là étaient ou des journaliers, ou des domestiques de ferme travaillant pour autrui et quelquefois même louant le peu de terre qu'ils possèdent, et 2 millions payant de 10 à 50 francs de contributions et ayant en moyenne 6 hectares. 6 hectares en cultures lucratives peuvent faire vivre une famille et la mettre à l'aise. M. Baudrillart admire dans la Somme, ces petits domaines à culture maraîchère qui veulent des soins incessants et un labeur continu et qui sont aussi, transmis de père en fils en des familles où se conservent des habitudes et la pratique des vertus patriarcales. Mais il est assuré aussi que le même bien mis en céréales ne ferait pas vivre celui qui le cultiverait.

Le nombre des paysans propriétaires s'est certainement accru depuis cent ans, surtout en quelques provinces, et c'est plutôt encore la moyenne propriété que la petite qui a gagné. On a vu ce que dit M. Baudrillart du Poitou. En Vendée, assure-t-il, la grande propriété diminue au profit de la moyenne, et cela est surtout sensible dans la *Plaine*. La grande propriété (on appelle ainsi celle qui donne à partir de 10,000 francs de revenu) n'occupe que le dixième du sol, la moyenne (de 300 à 10,000 francs de revenu) occupe les six dixièmes et la petite propriété les trois dixièmes.

Dans le Nord, même tendance. La grande propriété (on appelle ainsi dans la région, dit M. Baudrillart, ce qui dépasse 120 hectares) tend à se morceler de plus en plus, par la volonté même des grands propriétaires qui, voyant diminuer les fermages, vendent à de petits cultivateurs ou journaliers exploitant eux-mêmes, et pourtant le sol est déjà très divisé.

Dans l'Artois, la petite propriété occupe 20 p. 100 de l'étendue du pays et la moyenne 50 p. 100. La moitié des propriétaires cultivent eux-mêmes et sont à l'aise. Quant aux ouvriers, ils gagnent en moyenne 3 francs par jour, salaire élevé pour le pays. En Bretagne, on trouve, disait M. de Lavergne, peu de domaines au-dessus de 25 hectares. Dans l'arrondissement de

Brest, la petite propriété (au-dessous de 10 hectares) occupe la moitié du sol et la propriété moyenne (10 à 15 hectares) occupe les deux tiers de l'autre moitié. Dans l'arrondissement de Saint-Nazaire, écrit M. Baudrillart, dont les renseignements sont récents, le sol ressemble à un damier, tant il est morcelé. Avec cela, ces parcelles si infimes souvent ne sont point grevées ou le sont rarement. Bien différent en cela du paysan des autres parties de la France, le paysan breton n'achète guère à crédit. Il attend, pour faire une acquisition, qu'il ait la somme nécessaire; ainsi cette vieille habitude de thésauriser a son côté utile, elle rend l'acquisition de la propriété tardive, mais elle donne la sécurité.

Le nombre des propriétaires petits et moyens augmente en Poitou. Les fermiers achètent de la terre, ils ont déjà 1/10 ou 1/8 du sol et l'on prévoit que, s'ils continuent à ne pas accroître leurs dépenses, ils arriveront bientôt à en posséder une notable partie. Dans la Vienne, la grande propriété occupe le quart du sol seulement, la petite propriété un autre quart, et la moyenne la moitié. Ces moyens propriétaires sont presque tous des paysans qui se sont agrandis peu à peu. Ils ont acquis d'abord un petit bien, puis ils l'ont accru. Ce progrès a été très rapide pendant environ trente ans, il est aujourd'hui plus lent à cause de la baisse du prix des denrées et de l'accroissement du prix de la main-d'œuvre.

En Touraine on trouve, d'après M. Baudrillart, 3,587 fermiers seulement contre 6,343 propriétaires cultivateurs; encore le nombre de ces derniers s'accroît-il, parce que la baisse des fermages a décidé bon nombre de propriétaires à vendre leurs biens. De plus, c'est un dicton du pays que la terre du paysan est celle qui donne douze à quinze pièces de vin par hectare, tandis que celle des bourgeois donne cinq à six.

« Dans la partie montagneuse du Jura, dit M. de Lavergne, chaque village forme une espèce de république où tout était probablement en commun autrefois et où la terre est partagée maintenant en portions à peu près égales. Peu de dé-

partements ont de moins fortes cotes ». Il donne comme exemple le village d'Ornans (patrie du peintre G. Courbet). « Tout le monde à peu près y est propriétaire. La plupart des paysans ont de 20 à 25,000 francs de biens au soleil. On y a créé deux fromageries par association. » Ces fromageries sont une institution spéciale au Jura; chaque paysan y porte le lait de ses vaches, et ainsi tout le laitage d'une commune y est travaillé; on en fait du fromage que leur rend l'association, si bien qu'il suffit d'avoir quelques vaches paissant sur les communaux pour n'être pas entièrement dénué.

La terre est aussi divisée en Lorraine, car il y a dans le pays des marchands de biens qui ne font qu'acheter des propriétés et les revendre en détail aux paysans, qui les payaient fort cher, il y a encore quelques années; actuellement la crise se fait durement sentir dans un pays qui produit surtout des céréales.

Dans le Sud-Ouest, la division du sol est ancienne, on l'a vu. « Nulle part, dit M. de Lavergne, si ce n'est dans l'Italie centrale, la condition du paysan n'est aussi bonne, d'autant qu'il a conservé la principale qualité des populations méridionales : la sobriété. »

Depuis que ces lignes ont été écrites, l'aisance s'est certainement accrue. Il est évident qu'un pays qui compte dans sa population rurale un si grand nombre de paysans propriétaires, aura moins de pauvres qu'un État où le sol est aux mains de quelques riches particuliers, si bien que les fermiers sont des entrepreneurs et les ouvriers des salariés ordinaires comme ceux des villes. C'est la situation des paysans anglais et irlandais par exemple, et il y a parmi eux plus de misère, sans comparaison, que parmi les nôtres. Mais il ne faut pas aller à l'excès et croire qu'on aura fait disparaître la pauvreté parce que le sol entier sera partagé entre ceux qui le cultivent. « La terre aux paysans » est un vœu trop absolu. Qu'une partie du sol, la plus grande partie même, soit à ceux qui le cultivent, c'est fort bien; mais il est très bon aussi qu'une autre partie appartienne à des hommes plus éclairés et

moins âpres que le paysan, qui pourront lui servir de guide et lui faire connaître les nouvelles cultures : car jamais le paysan ne les appliquera si un autre ne les met d'abord en pratique pour lui en montrer les avantages. Sans compter qu'au point de vue de l'assistance la présence d'un « principal habitant », comme on disait au XVIIIe siècle, est un grand secours pour la population. M. de Lavergne cite quelques exemples de la bienfaisante influence de plusieurs d'entre eux. Dans le Berri, ce sont les trappistes de Fontgombault, c'est le duc de Maillé, le marquis de Vogüé, le prince d'Aremberg : « on ne finirait pas si l'on voulait tout citer. » Il accorde toutefois une attention spéciale à l'œuvre d'un Belge, M. Crombroz, qui, non content d'améliorer un domaine de 7,500 hectares, a voulu faire des avances à ses métayers et fermiers. « Le résultat ne s'est pas fait attendre. La mortalité s'est arrêtée, les naissances ont augmenté, la population s'accroît d'elle-même, » alors qu'avant elle diminuait sans cesse et n'était maintenue à son chiffre que par les arrivants du dehors.

Et à côté, le même auteur (je laisse volontiers la parole à un homme si autorisé) montre les inconvénients de la division du sol peuplé à l'excès. « Si la Sologne et le Berri peuvent fournir des arguments contre la grande propriété, la Creuse en offre à son tour contre la petite. Nulle part la classe moyenne n'est moins nombreuse et moins riche ; sur 550,000 hectares, 150,000 au moins appartiennent à des bourgeois et sont exploités par des métayers en domaines d'une trentaine d'hectares ; 300,000 appartiennent à une multitude de petits cultivateurs à raison de 5 à 6 hectares par famille, et 100,000 hectares sont communaux. On est bien près de l'idéal des philosophes égalitaires ; qu'en est-il résulté ? une indigence universelle.

« Des chemins fangeux et impraticables, des toits de chaume qui se touchent et que le moindre incendie dévore d'un seul coup, des murs bas et grossiers, des chambres sans air et sans jour où s'entassent tous les lits, l'étable mêlée à l'habitation, le fumier encombrant toutes les issues : on a peine à comprendre comment des êtres humains peuvent vivre dans de

pareils taudis. Il ajoute : « Le sol rend peu et la terre, déjà trop divisée, se partage encore à chaque succession. » Le tableau serait aujourd'hui moins sombre; ce progrès dans l'aisance qui se fait voir dans toute la France, se trouve aussi dans la Creuse. Mais le fait lui-même est digne de remarque, parce qu'il montre où peut conduire l'exagération d'un principe bon en soi et comment il faut du tempérament en toute chose.

Le petit propriétaire d'ailleurs, alors même qu'il est dans une situation habituellement suffisante, est fort accessible à la misère. M. Baudrillart nous montre en Vendée les petits propriétaires « économes et sans besoin ; ils ne sont pas malheureux dans les temps ordinaires, mais ils sont à la merci d'une mauvaise récolte, de la concurrence étrangère, du phylloxera, en un mot de toutes les épreuves un peu fortes. Ils vivent chichement et assurément moins bien que les métayers ». Même spectacle en Bretagne : les parcelles sont si petites qu'il suffit d'une récolte manquée pour faire tomber ceux qui les exploitent dans le besoin. Puis des causes particulières peuvent mettre toute une région dans la détresse. Ainsi M. Baudrillart cite l'exemple des marais salants de Guérande qui occupaient jadis des milliers de personnes et rendaient 7 millions de francs. La concurrence du sel d'Espagne et une série de mauvaises années ont réduit ce rendement à 1,500,000 fr. et fait tomber le prix de l'œillette (ou portion de marais) de 100 et 150 fr. à 15 et 10 fr. Comme la première cause de cette déchéance est durable, nombre de propriétaires d'œillette ont dû entrer dans la marine ou se résigner à devenir domestiques de ferme ; ceux qui restent sont dans une situation misérable.

Ces mêmes petits propriétaires ou journaliers dont on a vu que le nombre est si grand, sont rarement munis contre les accidents ordinaires de la vie humaine. Qu'ils tombent malades d'une maladie un peu longue, ont-ils assez d'épargne pour subvenir à leurs besoins et aux besoins de leur famille ? Je ne parle pas des dépenses de la maladie, ils n'en font guère;

mais il faut vivre et faire vivre les siens. Une fois le petit pécule épuisé, c'est la misère. Si le chef de famille vient à mourir, c'est la misère pour la veuve et pour les enfants. Laisse-t-il un petit domaine formé à grand'peine ? Ce domaine sera vendu par suite des exigences de nos lois de succession, dont une jurisprudence fâcheuse aggrave encore les funestes effets. Le meilleur du prix de vente passera en frais de procédure et en prélèvement du fisc, le reste sera vite épuisé et voilà une famille dans la misère, car une veuve chargée de famille ne peut subvenir aux besoins de ses enfants et aux siens. Le journalier qui l'hiver reste sans travail peut, s'il a une famille nombreuse, se trouver dans la gêne, malgré ses habitudes d'économie. La présence de nombreux enfants, s'ils sont jeunes, est une charge bien lourde et qui tarit la source des épargnes. On vit juste avec le salaire quotidien et, s'il manque, la misère frappe à la porte. La situation des vieillards est souvent bien triste à la campagne; s'ils sont sans famille, que peuvent-ils faire ? S'ils en ont une dont la dureté les rejette, ils tombent à la charge de l'assistance.

Il y a une autre cause de la misère et plus fâcheuse, car elle peut être évitée : c'est celle qui vient de la dissipation et de l'inconduite. La sobriété et l'épargne ont fait jusqu'ici la force du paysan français. Se retrancher à soi-même le plus qu'il pouvait a été chez lui une vertu ordinaire poussée parfois à l'excès, mais dont les fruits ont été beaux. C'est ainsi qu'il a pu traverser les époques troublées, durer malgré les guerres, les disettes, les impôts, s'élever même de la misère à l'aisance et élever ses fils à une condition supérieure à la sienne. Aujourd'hui encore, le paysan est économe et frugal. M. Baudrillart nous fait voir celui des Flandres « vivant à force de travail et d'économie ». Dans l'Oise « on nous signale en de certaines régions, comme un fait ordinaire, que l'ouvrier, avec une recette de 700 francs, en place 200 à la caisse d'épargne, qui ne compte pas beaucoup de clients parmi les ouvriers des fabriques. Cet argent sert ensuite à faire des achats de terre ou de valeurs mobilières, ou bien est placé chez un notaire ».

« Le paysan breton, écrivait M. de Lavergne, vit avec une extrême économie; il ne dépense rien pour lui-même, mais il a de l'argent dans son bahut. » Et M. Baudrillart récemment constatait la même chose : on voit des fermiers ayant eux-mêmes du bien, on voit des cultivateurs ayant de 20 à 30,000 fr. de terres, garder la vie et l'extérieur du plus petit paysan. Pourquoi seraient-ils vêtus, nourris et logés autrement que leurs pères ? Est-ce à changer une existence suffisante, et dont on a l'habitude, qu'on doit employer ses épargnes ? Le paysan tourangeau est, d'après M. Baudrillart, économe et très laborieux : car même enrichi, il continue à travailler. Ce n'est pas dans les montagnes de la Savoie, de l'Auvergne, des Alpes ou des Cévennes que l'on trouvera moins d'économie et même d'âpreté. « Je connais, disait pour l'Auvergne M. Doniol, cité par M. de Lavergne, bien des paysans qui, dans l'espace de vingt-cinq ans, et sans autre travail que celui des champs, ont gagné des fortunes de 8 à 10,000 fr. et même de 25 à 30,000 fr. en achetant de la bande noire. » Quant aux paysans du Midi, ils dépassent assurément en sobriété et égalent en économie ceux du Nord de la France.

Mais cette économie est aujourd'hui menacée, elle est déjà même entamée par des habitudes bien nouvelles au paysan, mais qui ne trouvent que trop d'accueil auprès de lui : les habitudes de dépenses. Dépenses publiques, dépenses privées, voilà le péril, et si je note les premières, c'est qu'elles ont souvent servi d'exemple aux particuliers et décidé les secondes, joint à ce qu'elles augmentent les frais de rendement des produits en un temps où ils sont déjà excessifs.

On sait à quelles dépenses folles ont été induites même les petites communes rurales à propos des écoles. Le gouvernement central, tuteur de ces communes, au lieu de les modérer, les a excitées; c'est lui qui, par un fâcheux oubli de son rôle, les a rendues prodigues, lors même qu'elles pensaient rester sages. Pour les mieux pousser dans cette voie, il a supprimé un frein salutaire, l'adjonction des plus forts imposés nécessaire autrefois pour le vote de certains impôts, si bien que,

contrairement à toute justice et à tout bon sens, les impôts communaux sont votés souvent par une majorité qui ne les paye pas et payés par une minorité qui ne les a pas votés.

On a dès lors beaucoup dépensé, parce qu'il est commode de le faire lorsqu'il s'agit de l'argent d'autrui, mais ce goût de la dépense s'est répandu chez les particuliers. Si le paysan s'était seulement départi de son ancienne âpreté pour renoncer à son extérieur souvent misérable et se donner plus de confort, il n'y aurait pas de plainte à faire ; il commence à vouloir être mieux logé, il remplace peu à peu par des habitations plus commodes les habitations malsaines d'autrefois, et la morale y gagne autant que l'hygiène, parce qu'il était ordinaire de voir les personnes de sexe différent couchées dans une même pièce ; il veut être aussi mieux nourri, mieux vêtu. L'ancienne coutume qu'il avait de paraître pauvre pour éviter la taille s'est longtemps conservée, l'effet persistant, comme il arrive souvent, après même que la cause avait disparu. Aujourd'hui, il devient plus sensible au bien-être et ne craint plus de montrer ce qu'il a. Et toutefois, ce n'est pas à améliorer son logement que le paysan songe le plus, il se contente très bien des vieilles bâtisses que lui ont laissées ses ancêtres ; s'il doit faire reconstruire, il bâtira dans le goût nouveau, c'est-à-dire avec plus de commodité, et il agira ainsi poussé par une sorte de mouvement général plutôt que de propos arrêté.

Où parait son penchant à la dépense, c'est dans l'arrangement d'une pièce meublée avec un luxe souvent très criard, mais assez coûteux, où l'on ne séjourne pas d'ailleurs : on veut avoir son salon ; c'est aussi dans le vêtement des grandes fêtes. On voit des paysannes qui, la veille, remuaient le fumier ou vendaient leurs légumes, vêtues de velours et de soie, parées enfin ou d'un châle de l'Inde, ou d'un chapeau à plumes qui fait sur leur personne le plus désastreux effet. Les anciennes étoffes et les anciens bijoux étaient coûteux aussi, mais servaient à des générations ; aujourd'hui on se règle sur la mode. Les hommes, de leur coté, abandonnent les anciennes et solides étoffes pour prendre le costume du citadin, moins solide et plus cher, parce

qu'il ne se fait plus dans la maison. On ne porte ces coûteux vêtements que les jours de fête d'abord, on s'y habitue bientôt, et c'est une cause de dépense avec un attrait nouveau vers les villes.

Une nouvelle sorte de dépense commence aussi à s'introduire : c'est le goût des voyages. Le paysan autrefois n'allait guère qu'à la ville la plus proche et à quelques grandes foires ; il se déplace aujourd'hui beaucoup plus volontiers, et au moment où j'écris, le nombre des gens de la campagne qui viennent visiter l'Exposition universelle est grand. Ils sont tentés par le bon marché relatif des trains de plaisir, attirés par la curiosité et les récits des journaux qui maintenant sont lus partout, et ils se décident à faire la dépense du voyage, laquelle est accompagnée de bien d'autres : car on ne viendra pas avec de simples vêtements et on ne retournera pas sans rapporter quelques souvenirs ou quelques objets d'ornement mobiliers, ou de toilette surtout, car on sera excité par la comparaison. La vue de tant d'objets dont plusieurs sont à un bon marché apparent, fait naître des désirs nouveaux; on se sent des besoins auxquels, sans cette occasion, on n'aurait jamais songé. Ce voyage sera suivi de quelques autres, ces achats seront renouvelés, car il est bien difficile de rompre avec ces habitudes lorsqu'une fois on les a prises, et c'est ainsi, pour ne citer qu'un exemple, que le goût du luxe se coule parmi des populations avant rustiques et simples; c'est ainsi trop souvent que les jeunes gens prennent le goût de la ville et de ses plaisirs et abandonnent la campagne.

La nourriture du paysan était souvent insuffisante autrefois; elle est devenue meilleure et c'est heureux, mais le changement porte moins encore sur l'utile que sur le superflu. Ainsi, ceux mêmes qui continuent à se nourrir comme autrefois, ont l'habitude de prendre du café. Le café, jadis inconnu, est aujourd'hui si répandu dans les campagnes qu'il est considéré souvent comme un besoin.

Cette habitude de la dépense est venue peu à peu; elle a été sollicitée par les hauts profits que donnaient la culture et

l'élevage et qui, en certaines régions, se trouvent encore. Les hauts profits ont disparu, mais l'habitude prise est restée : car il est difficile de rompre avec une habitude, surtout lorsqu'elle est plaisante et commode. Encore s'agit-il ici de dépenses où ce qui est superflu se démêle assez mal de ce qui est seulement aisance et qui ne portent atteinte qu'à l'épargne. Il y a une autre nouveauté ou plutôt une aggravation nouvelle d'une habitude ancienne, mais qui, en s'aggravant, devient péril, c'est l'accroissement de la consommation de l'alcool et le goût du cabaret. Cette habitude ne diminue pas seulement l'épargne, elle absorbe tout le produit du travail et bientôt enlève chez celui qui s'y livre le goût même du travail et la force de s'y livrer.

M. Baudrillart, en étudiant les campagnes du Nord, nous cite cet accroissement des cabarets comme une des causes de l'indigence. En tel village, dit-il, leur nombre a quadruplé depuis vingt-cinq ans. Il faut dire qu'autrefois les cabarets ne pouvaient être ouverts sans une autorisation; les législateurs avisés qui avaient supprimé l'adjonction des plus forts imposés pour le vote de l'impôt, ont aussi ôté toute barrière à l'ouverture des cabarets : qui veut, en établit; aussi leur nombre s'est-il multiplié sans mesure. M. de Watteville, dans son rapport sur l'assistance publique, écrit en 1854, en trouvait déjà le nombre excessif. 100,000 débits pour la France serait, disait-il, un chiffre trop fort. Il y en avait 356,000 en 1879 lorsqu'on permit d'en établir sans obstacle. Au 31 décembre 1885, il y en avait 422,000; combien y en a-t-il aujourd'hui ?

L'expérience montre que les populations laborieuses, rurales comme urbaines, résistent mal à la tentation du cabaret, et qu'en multipliant les débits on multiplie le nombre de ceux qui s'y rendent. « L'intempérance, écrit M. Baudrillart dans sa description des campagnes de l'Artois, existe là où il y a des débits, et non ailleurs. C'est la tentation qui fait le vice, ceci est bien avéré. Les gens ne cherchent pas la tentation, mais ils n'ont pas la force de la fuir. » Et il cite une lettre publique adressée à « MM. les cultivateurs de la Somme » par deux no-

tables : « Que sont devenus les jeux en plein air, boules ou quilles ? la place publique est vide le dimanche, mais les cabarets sont pleins de jeunes gens des deux sexes. Les cartes sont en mains, les danses s'animent dans une atmosphère enfumée et les salaires de la semaine font les frais de ces tristes et dispendieux plaisirs. »

Dans la Basse-Normandie, l'habitude de l'eau-de-vie se répand même parmi les femmes, et elles profitent des jours de marché pour en consommer sur place ou en acheter. Quant au paysan normand, il prend de plus en plus l'habitude de fréquenter les cafés les jours de foire ou de marché. Même remarque est faite par M. Baudrillart en Bretagne et dans le Maine : l'habitude de prendre de l'alcool gagne les femmes, qui avant en étaient exemptes. Dans cette dernière province, ajoute-t-il, l'aisance et le goût du plaisir se répandent et rendent moins dispos au travail. La population ne s'accroît plus, et voici un symptôme de l'abandon des campagnes qui se trouve du reste ailleurs : le paysan n'achète plus guère de terre, tandis qu'il voulait se la procurer à tout prix, il y a huit ou dix ans.

Le Midi, qui a meilleure réputation que le Nord comme sobriété, n'est pas à l'abri du fléau : car dans l'enquête de 1866-70 la société d'agriculture de Digne déclarait dans un style pittoresque que « si fumer et le cabaret sont le bien-être, on peut dire qu'il a considérablement augmenté ».

On peut malheureusement appliquer à plus d'une commune la description que faisait récemment dans la *Réforme sociale* (du 15 septembre 1886) un disciple de M. Le Play, le baron d'Anthenaise, de la population d'un village de la Beauce qu'il connait bien :

« Le nombre des ouvriers qui économisent et mènent une vie régulière, devient de plus en plus petit. La débauche a augmenté plus vite que les salaires, la démoralisation a suivi le même mouvement ; il semble que la devise soit : Tout au cabaret.

« Les habitudes de jeu, de luxe, de dépenses dans les

marchés où certains d'entre eux vont jusqu'à trois fois par semaine, ne semblent pas diminuer depuis la crise ; le nombre des cafés va toujours en augmentant dans les petites villes où ils se tiennent. »

C'est ici que paraît l'influence des croyances religieuses et des bonnes mœurs qui en sont la suite, sur cette question toute matérielle, semble-t-il, de l'indigence. Ainsi M. Baudrillart nous avertit que les enfants naturels (et par suite, les enfants abandonnés) sont rares dans les campagnes bretonnes, parce que la chasteté y est une vertu ordinaire, bien que les mariages y soient tardifs. L'opinion se montre sévère, inexorable même pour les filles qui ont failli. Pour une famille rurale, la faute d'une fille reste le plus sanglant des affronts ; aussi ces fautes sont-elles rares et réparées par le mariage. Il y a aussi un fort esprit de famille qui fait que les orphelins sont toujours recueillis, même par des parents assez éloignés et chargés d'enfants. Ils ne craignent pas d'en augmenter le nombre, regardant comme un devoir et une question d'honneur de ne point laisser à l'abandon ceux qui sont de leur sang, même d'assez loin. Le respect des vieillards et les soins dont on les entoure rendent inutiles la plupart des secours nécessaires ailleurs de ce chef. « Parfois, dit M. Baudrillart parlant du pays de Retz, plusieurs générations se pressent dans certaines fermes autour de l'aïeul. La vieillesse est l'objet d'une vénération, de soins affectueux qu'on voit rarement ailleurs à ce degré. »

Où les croyances religieuses ne se trouvent plus et où, par suite, ces sentiments n'existent pas, l'assistance a bien plus à faire, et si l'égoïsme, suite ordinaire du défaut de croyances, envahit les âmes, les malheureux par surcroît ne trouvent guère de secours.

Mais à quel degré la misère sévit-elle dans nos campagnes? Quels sont le nombre et l'espèce des malheureux qui ont besoin de secours? Il faudrait, pour répondre, prendre successivement les divers départements et presque les diverses localités, car la variété y est extrême. A côté de quelques traits

généraux qui s'appliquent aux habitants de toute une province et les distinguent des habitants des provinces voisines, on trouve souvent une complète opposition entre deux villages voisins. Ni les sentiments des deux populations, ni leur degré d'aisance ou de misère ne sont pareils, bien que ces gens soient de même race, bien que les produits du sol et l'état de la culture soient semblables. Pour expliquer ces différences, il faudrait avoir vécu dans le pays et pouvoir remonter parfois très loin. Il est rare même que les gens du pays puissent en donner la raison; ils connaissent le fait, le constatent et le signalent, et c'est tout.

Qui veut avoir une preuve de cette singulière et souvent inexplicable diversité, la trouvera dans une étude curieuse, bien qu'elle remonte à trente ans et porte sur un département qui ne fait plus partie de la France. L'auteur, M. Reboul-Deneyrolles, a réuni les enquêtes faites dans tout le département du Bas-Rhin en 1858 auprès des maires et des ministres du culte (curés ou pasteurs) de chaque commune, et en a publié le résultat *(Paupérisme et assistance dans le Bas-Rhin)*. Qu'il me soit permis d'en citer quelques traits.

Voici d'abord des communes où la pauvreté des habitants est temporaire et tient à une mauvaise récolte. La commune de Bichwiller a beaucoup de gens secourus, mais ceci tient aux faibles produits de la vigne dans les dernières années. Le rapport d'Erstein attribue le paupérisme dans la commune à l'excès de population existant sur un sol pauvre et aussi au morcellement excessif des propriétés. Le nombre des propriétaires s'est élevé de 1,200 à 1,800, de l'année 1827 à l'année 1857; or, la division est telle que dans les mauvaises années les propriétaires de ces parcelles tombent dans l'indigence.

Il y en a d'autres où l'on trouve des pauvres permanents, mais sans que cette pauvreté leur soit imputable. « Les causes du paupérisme dans ma paroisse, écrit le curé de Wangen, ne sont nullement déshonorantes; ce sont des malheurs de famille, la vieillesse, les maladies et la disproportion entre les

prix des salaires et des denrées. » Dans une autre commune, on ajoute : « et le grand nombre des enfants. »

En voici maintenant qui sont pauvres par leur faute : « Il ne devrait pas y avoir, écrit le maire de Drulingen, dans la commune un seul mendiant, si les pauvres voulaient travailler. » Celui de Forstheim parle de même : « La plupart de nos pauvres fuient le travail. » Celui de Harskircher dit avoir offert du travail aux indigents, « ceux-ci se sont retirés chez eux et ont envoyé mendier leurs enfants ». « La paresse, écrit le pasteur de Rothbach, est la cause première de la misère. Les parents qui fuient le travail ne sauraient en donner le goût à leurs enfants. »

Ces malheureux enfants sont dressés à mendier par les parents eux-mêmes. On le fait d'abord par nécessité. « En hiver et au printemps, dit le pasteur d'Ittenheim, lorsque les provisions sont épuisées et que le salaire du père de famille ne suffit pas, on envoie les enfants au-dessous de douze ans demander l'aumône dans la commune (jamais au dehors) deux fois par semaine, aux heures où il n'y a pas de classe. » C'est bien la misère qui pousse ici à la mendicité, et encore a-t-on soin de n'envoyer les enfants que dans la commune où chacun connaît assez exactement leur degré d'indigence; on ne le fait encore qu'aux heures où il n'y a pas classe. Souvent même le maire fixera lui-même les jours où il sera permis de mendier dans la commune. Mais ce qui est d'abord nécessité tourne ensuite en habitude; les enfants surtout s'accoutument à faire une chose dont ils ne sentaient pas la honte en commençant et qu'ils trouvent ensuite toute naturelle, et enfin même très commode. Les mendiants forment bientôt une espèce à part, surtout dans ce pays où les mendiants de métier sont nombreux : car ceux qui en ont pris une fois le goût, ne changent guère ensuite et élèvent leurs enfants à mendier.

« Avec ce que les mendiants ramassent ou emportent, dit le curé d'Hultersheim, il y aurait de quoi sustenter tous nos indigents. » Et l'auteur que je suis, indique que pour se dé-

fendre contre eux, certains maires tentaient de remettre en force les vieilles coutumes de bourgeoisie abolies en 1789. Dans telle commune on travaille peu, on boit, on reste pauvre ; dans une autre on dépense aussi au cabaret, mais on travaille assez pour vivre, il n'y a pas de misère ni d'épargne ; dans une troisième, le travail et l'épargne régnant à la fois, le pays est à l'aise.

Dans tels villages, on délaisse les grands-parents et les collatéraux refusent de s'occuper des orphelins, alors que le rapport de Mittelhausen porte : « Les parents collatéraux ou à leur défaut les maisons aisées ont l'habitude de recueillir les enfants indigents restés orphelins et de les élever gratuitement jusqu'à ce qu'ils soient en état de se suffire. » En tel endroit règnent le désordre et l'inconduite avec le manque de foi et de prévoyance, tandis qu'on trouve dans le canton de Villé, sur le revers méridional des Vosges, « des villages composés de ménages d'ouvriers où le pain ne pénètre pas une fois par semaine et dont le mobilier bien chétif reluit de propreté. L'air de ces habitations est souvent renouvelé, tout y est à sa place, tout y est propre, tout y est honnête. »

Ces tableaux si opposés et tirés de bonne source sont pourtant pris dans le même département.

La permission de ramasser du bois mort dans les forêts domaniales, qui est une ressource pour les gens des communes voisines, nuit indirectement à ces communes parce qu'elle y attire les pauvres. Les communaux exercent la même attraction et les communes ne peuvent plus, comme autrefois, se défendre contre cette invasion.

J'ai tenu à citer ces exemples parce que cette sorte de monographie de toutes les communes d'un département est unique à ma connaissance ; mais les lecteurs qui voudront être renseignés sur l'état matériel et moral des populations agricoles, devront se reporter aux belles études de M. Baudrillart auxquelles on a vu que j'avais beaucoup emprunté. Elles ne s'appliquent malheureusement encore qu'à une partie de la France, et ne peuvent d'ailleurs être aussi détaillées que celles de

M. Reboul-Deneyrolles, qui a mis un long temps à étudier et à décrire un seul département.

M. Baudrillart cependant nous avertit qu'il est difficile de bien connaître le caractère de ces populations et de reproduire leurs traits. « Les classes manufacturières semblent s'offrir à l'observation; elles vivent groupées et présentent des traits bien accentués. Rien de pareil chez les populations agricoles; elles vivent retirées, dispersées, modestes. Leur travail se poursuit obscurément, leurs progrès s'accomplissent sans bruit, leurs misères même sont silencieuses. » On retrouve d'ailleurs dans ses études la grande variété que je signalais. D'abord entre les diverses parties de la France : « On nourrirait, dit-il, cinq ou six départements du Midi avec ce qui fait vivre un département du Nord. » Et M. Victor Modeste faisait remarquer que « dans le Nord, on sollicite les secours; dans le Midi, par fierté, on y résiste ». La diversité se trouve même dans les provinces très voisines ou dans la même province.

Ainsi dans la Flandre, province si bien cultivée que « si toute la France, disait M. de Lavergne, était cultivée de même, elle aurait cent millions d'habitants », les pauvres sont nombreux et nombreux dans les campagnes. « Le fait douloureux qu'offre la Flandre, écrit M. Baudrillart, c'est le développement de l'indigence. On a pu dire de beaucoup de campagnes qu'elles avaient des pauvres, mais point de paupérisme, comme dans les villes où la misère s'agglomère dans certains quartiers et prend un caractère endémique..... En tous cas cette indigence est portée à un degré extrême pour un nombre d'individus qui dépasse la moyenne ordinaire. Rien n'affecte plus péniblement en face d'une incomparable prospérité », et en effet, notre auteur cite, au cours de son étude, une commune rurale où, sur 96 enfants que reçoit l'école, 74 sont dispensés de rétribution comme appartenant à des familles indigentes.

Cette pauvreté vient de l'excès de la population : car M. Baudrillart nous dépeint cette population comme honnête, laborieuse, économe, et un peu après, décrivant les campagnes de

Picardie, il nous avertit que la population de cette province voisine, qui n'a pas les mêmes qualités, compte bien moins de pauvres, même à proportion, parce que le nombre des habitants est bien moindre.

Le même auteur, après avoir décrit les campagnes d'Artois, ajoute : « En face de ce tableau de prospérité agricole, quelle part à faire à l'indigence ? Dans certains villages, un dixième de la population est secouru et une partie notable est réduite à la mendicité. C'est un triste spectacle que celui qui se présente le samedi à la porte d'une ferme. Une famille ou un groupe de nécessiteux s'y tient, tandis qu'un enfant ou un vieillard est allé demander le pain qu'on a coutume de donner. Que la mendicité règne dans les départements pauvres, on le regrette sans qu'on s'en étonne, mais dans des contrées qu'on cite comme des modèles de culture, dans une région où les travailleurs ont, en général, vu s'accroître leurs ressources, comment ne pas s'en affliger et s'en étonner ? » L'intempérance et l'inconduite ont leur part dans ce résultat, on le constate avec un peu de recherches.

« Nulle part, disait M. de Lavergne, il n'y a moins de pauvres qu'en Normandie. Beaucoup de communes n'ont pas un seul indigent et le nombre des pauvres ne dépasse pas en tout, villes comprises, 5 p. 100 de la population. » M. Baudrillart confirme absolument ce tableau de la plus aisée de nos provinces rurales, et cependant on verra au chapitre des bureaux de bienfaisance, que certaines communes de cette heureuse région ont un nombre surprenant de pauvres inscrits.

« La plaie de la Bretagne, dit M. Baudrillart, est restée la mendicité, et bien que le nombre des mendiants ait diminué, il est encore supérieur à celui des provinces voisines. Il y a là de vieilles habitudes qui se perpétuent. Les enfants sont dressés à ce triste métier... même lorsque les bras manquent, on mendie..., la principale cause de mendicité est une tradition vicieuse, invétérée. Toute une classe s'y est vouée et le métier devenu héréditaire fait malheureusement encore de nouvelles recrues... Ils vont par les chemins et à jours fixes

dans les fermes. » Il faut ajouter que pour ces populations la mendicité n'a rien de honteux ni de dégradant; comme en Espagne, c'est une profession qui n'avilit pas.

Voici à côté une province que d'anciens souvenirs politiques font confondre volontiers avec la Bretagne, encore qu'elle s'en distingue fort en effet : la Vendée. M. Baudrillart nous avertit que « la profession de mendiant est plus rare que dans bien des départements riches (ceux que l'on voit sont venus du dehors). Il faut en faire honneur au sentiment de dignité répandu dans la classe rurale vendéenne, à la régularité ordinaire des habitudes qui rend exceptionnels les excès où le paupérisme s'alimente, enfin à la pratique de l'économie. »

Sans prendre même deux provinces voisines, on rencontre dans le même département ces différences extrêmes. « Dans la Mayenne, écrit M. Baudrillart, l'indigence existe à peine dans la plupart des communes, mais il en est où elle présente un développement excessif. On en peut citer plus d'une où le cinquième de la population reçoit le secours de l'assistance publique, proportion qui dépasse même celle du chef-lieu du département. » L'auteur que je cite n'indique pas la raison de ces surprenantes différences.

Il serait intéressant de donner quelques chiffres sur le nombre des pauvres existant dans les campagnes de France, mais une telle statistique n'a jamais été dressée et ne peut l'être. Qui désignera-t-on sous ce nom de pauvre ? Sont-ce les indigents secourus ? On en sait à peu près le nombre pour ceux qu'assiste la charité officielle et on le trouvera aux divers chapitres qui traiteront des hôpitaux, des bureaux de bienfaisance, etc. Mais comment peut-on connaître le chiffre de ceux que secourt la charité privée ? Un tel dénombrement est absolument impossible, et pourtant dans les campagnes la charité privée fait autant, sinon plus que l'assistance publique.

Le Comité de mendicité avait tenté ce dénombrement de la population pauvre, on sait avec combien peu de succès. La proportion des indigents variait, suivant les divers évaluations, du cinquième au deux-centième de la population totale.

MM. de Villeneuve-Bargemont et de Gérando, dont on connaît les beaux ouvrages en matière d'assistance, ont vainement entrepris le même travail. M. de Villeneuve-Bargemont, ancien préfet, avait espéré par lui-même ou par ses collègues sollicités tout exprès, avoir des renseignements précis; il arrive à de telles différences suivant les départements, qu'il faudrait admettre qu'il y a huit fois plus d'indigents dans le Nord de la France que dans une partie du Centre et de l'Est. M. de Gérando venu après lui, estimait que la proportion des indigents à la population était de 1 sur 7 et demi dans les villes et de 1 sur 29 dans les campagnes.

D'après M. Victor Modeste (*Paupérisme en France*, p. 118), elle serait de 1 pauvre sur 8 habitants dans les départements manufacturiers, et de 1 sur 14 dans les départements agricoles. Un rapport de M. de Lavalette, en 1868, estimait le nombre des indigents des campagnes à 1 sur 16 ou 17 habitants, et le rapporteur d'une commission nommée par l'Assemblée, en 1872, pour examiner quelques projets de lois sur la matière, trouvait ce chiffre trop faible et, sur quelques renseignements particuliers, croyait pouvoir le porter à 1 sur 10. Mais ce sont des évaluations qui n'ont et ne peuvent avoir rien de précis.

Il n'est pas d'ailleurs indispensable de connaître le nombre des indigents, il est assuré qu'il y en a, que nous en aurons toujours parmi nous.

Comment sont-ils actuellement secourus ?

CHAPITRE II

L'assistance dans les campagnes.

Pour comprendre combien il est difficile de répondre à cette question : Où en est l'assistance dans les campagnes ? il faut interroger les intéressés ; on est surpris de la confusion et des contradictions de leurs réponses. L'épreuve a été faite, la question a été posée aux conseils généraux, aux conseils d'arrondissements, aux sociétés d'agriculture à deux reprises : d'abord dans l'enquête agricole qui a eu lieu de 1866 à 1870, et ensuite dans l'enquête spéciale de 1872-73, sur l'assistance dans les campagnes et dont il sera parlé plus loin.

On trouve dans les enquêtes, non seulement entre les départements voisins, mais entre les arrondissements d'un même département, ces divergences déjà signalées et qui étonnent toujours. Ainsi, pour prendre l'enquête de 1866-70, le conseil général de la Mayenne déclare que l'assistance publique n'est aucunement organisée dans les campagnes et celui de la Sarthe estime qu'elle est au contraire suffisamment organisée.

A l'autre bout de la France, dans le Var, la société d'agriculture de Brignoles dit que l'assistance rurale est bien organisée, et celle de Dragnignan assure qu'elle ne l'est point du tout. Dans le Gard, on répond d'Alais : « L'assistance publique est à peu près organisée partout », et du Vigan : « L'assistance

publique est loin d'être suffisante dans les campagnes; elle y est même inconnue la plupart du temps. » Il est donc impossible de faire de l'assistance rurale un tableau qui soit exact toujours et partout; on ne peut que retracer ce qui a lieu ordinairement, et pour le faire il faut prendre successivement les diverses sortes d'assistance : celles qui s'adressent aux misères collectives d'abord, puis celles qui concernent les misères individuelles, qu'elles aient pour but de soulager les enfants, les adultes ou les vieillards.

Mais avant d'entrer dans le détail, il faut faire une observation d'ensemble : l'assistance publique en France n'est pas établie sur un vaste plan comme celui qu'avaient rêvé la Constituante et la Convention et que cette dernière assemblée avait tenté d'appliquer. Elle est faite pour ainsi parler de pièces fort décousues et son irrégularité fait la plainte des juristes et des administrateurs. La législation sur l'assistance se compose en effet d'un assez grand nombre de dispositions rendues à diverses époques et sans lien entre elles. Bien que très peu cohérente, elle a toutefois une tendance marquée : c'est de décharger l'État pour reporter sur les départements ou les communes et principalement sur les communes, le soin d'assister les malheureux. Les législateurs de notre première Révolution avaient eu, on l'a vu, le penchant contraire; ils voulaient mettre l'assistance aux mains du gouvernement central, afin d'avoir une distribution des secours partout uniforme.

Cette tendance d'ailleurs vient seulement du désir de procurer des économies au budget de l'État; ce budget étant fort chargé, on travaille à l'alléger en reportant sur les départements et les communes toutes les dépenses qui n'ont pas un caractère politique. Ainsi en est-il des dépenses de l'assistance. « Ces dépenses, disait dans une séance du Conseil supérieur de l'Assistance publique érigé en 1888, M. Monod, directeur de l'Assistance publique[1], se sont élevées, pendant

[1] Les publications du Conseil supérieur de l'assistance (Rapports ou dis-

l'année 1885, à environ 185 millions de francs. Combien pensez-vous que le budget de l'État ait donné sur cette somme? Il a fourni 7 millions et demi. » Et il ajoutait: « Je crois que ce chiffre est de nature à étonner beaucoup l'opinion publique. »

Le reste est formé par les budgets des établissements hospitaliers et des bureaux de bienfaisance, alimentés pour la plus grande partie par le revenu propre des uns et des autres ou par des libéralités privées, et pour la moindre partie par les subventions des départements et des communes. Toutefois, aucune dépense charitable n'est exigée des communes; deux sont exigées des départements: ils doivent assurer le service des enfants assistés et des aliénés. Cette obligation ne confère aucun droit aux assistés; il n'y a rien dans notre pays qui représente l'assistance obligatoire. Les départements sont tenus seulement d'avoir des maisons pour recevoir les aliénés et de secourir les enfants assistés, le gouvernement central étant juge de savoir si les départements ont ou non rempli leur obligation et maître de les contraindre à faire mieux, s'il le juge à propos.

De plus, si, dans notre pays, l'assistance publique tient la première place et fait seule figure, la charité privée n'en a pas moins une grande et sérieuse influence, on le verra. Mais cette influence paraît peu au dehors, parce qu'elle ne s'attache et qu'elle ne s'incorpore à rien d'extérieur, bâtiment ou organisation, au moins le plus souvent.

Ainsi les établissements hospitaliers, hôpitaux et hospices ont été presque tous fondés par des libéralités privées, mais ils sont administrés sous l'autorité du gouvernement; ils font partie de l'assistance publique. De même pour les bureaux de bienfaisance; le meilleur de leurs fonds vient des dons particuliers, mais ils sont établissements administratifs. C'est encore une organisation officielle qui assure des secours aux

cussions) se composent, au moment où j'écris, de 24 fascicules d'importance inégale et qui ne sont pas dans le commerce. La citation ci-dessus est prise dans le fascicule numéroté 25.

enfants trouvés et aux aliénés, bien qu'un certain nombre des uns et des autres soit secouru par la charité privée. C'est donc surtout de l'assistance publique qu'il va être question; ce sont ses établissements et ses institutions qui vont être décrits; ce que fait la charité privée sera indiqué en passant, et enfin un chapitre spécial lui sera réservé.

Ces observations étaient nécessaires avant d'entrer dans les détails du sujet.

§ 1. — Assistance des misères collectives.

Une inondation, un tremblement de terre, un ouragan, l'incendie d'un village entier, la grêle qui dévaste une région, l'épizootie qui enlève les bestiaux de toute une contrée, sont des maux que les moyens ordinaires d'assistance ne peuvent suffisamment secourir. Ces moyens, en effet, ce sont les secours publics locaux ou la charité des habitants aisés : ils manquent lorsque la population entière est frappée; il faut alors que le secours vienne du dehors. Ce secours sera, si le sinistre a été très éclatant, un subside extraordinaire voté par le Parlement ou des souscriptions publiques, et souvent les deux à la fois.

Le gouvernement dispose pour les sinistres moins graves ou moins bruyants, pour ceux qui se produisent chaque année, d'une allocation votée avec le budget (elle est actuellement de 2,400,000 francs environ) et qu'il répartit entre les départements suivant leurs besoins présumés. Dans le département, la distribution est faite par les préfets sur la demande des maires qui justifient et du sinistre et de l'indigence des réclamants, au moyen de diverses pièces. Et toutefois, la coutume est d'accorder des secours aux victimes de sinistres individuels aussi bien qu'aux victimes de sinistres collectifs. Le paysan dont la maison est seule incendiée ou la récolte seule détruite, en peut obtenir. Ces secours sont actuellement de 5 p. 100 du dom-

mage. C'est un faible chiffre, si les évaluations sont bien faites; mais étant établies dans la localité où les autorités seront complaisantes pour la victime, il y a chance pour qu'elles soient exagérées. Les sommes non employées dans chaque département sont reportées à l'année suivante.

Au secours direct vient s'ajouter la décharge d'impôts accordée alors, non plus aux seuls nécessiteux comme le subside, mais à quiconque a été victime d'un sinistre. C'est moins un secours que la constatation de ce fait que tel contribuable ne retirant rien de sa propriété, il serait inique de lui demander une contribution fixée sur un revenu qui fait défaut.

La difficulté ici est toute dans la distribution des secours. Ceux qui viennent des fonds publics sont répartis par des fonctionnaires qui peuvent être tentés, et le sont en effet, de chercher un but politique dans ces allocations charitables. N'a-t-on pas vu récemment un sous-préfet (celui de Bernay) répondre aux habitants d'un village victime d'un sinistre et qui demandaient à avoir part aux fonds de secours : Ces secours (fournis par les contribuables) sont une faveur que le gouvernement accorde à ses partisans et qu'il refuse à ceux qui ont mal voté? Comme ce fonctionnaire n'a été ni déplacé ni même blâmé, il faut croire que sa réponse n'avait pas déplu au ministre, son supérieur.

Quant aux sommes données par les particuliers, et elles ne le sont d'ordinaire que dans le cas d'un sinistre fort éclatant, l'emploi en sera bon ou mauvais, suivant la qualité des répartiteurs. Confier le soin de les distribuer au clergé de la région affligée est avoir toutes chances de les voir bien employées; en charger au contraire des journalistes, c'est-à-dire les plus incompétents des hommes, c'est se préparer de grandes déceptions; or, c'est ce qui arrive souvent actuellement, parce que la presse prend volontiers l'initiative des souscriptions lorsqu'il s'agit d'infortunes très apparentes et de nature à frapper vivement l'attention et que le public y répond.

Ainsi en a-t-il été, il y a quelques années, lors des tremblements de terre qui ruinèrent l'île d'Ischia, dans le golfe de

Naples. La presse parisienne ouvrit une souscription qui produisit des sommes importantes et quelques-uns des journalistes se chargèrent d'en aller faire la distribution. Ils s'en acquittèrent de telle sorte que le curé de Caramiciola, la principale paroisse de l'île, put citer des paysans qui, laborieux autrefois, vivaient maintenant sans rien faire, grâce aux libéralités des Parisiens, tandis que des familles vraiment malheureuses n'avaient rien reçu. Il n'en faut pas être surpris, c'est ce qui arrive toujours en cas pareil. Des gens étrangers au pays arrivent et jugent, sur quelques renseignements superficiels, sur les apparences, sur les lamentations qu'ils entendent. Quelques ruines, des débris dispersés exprès (je parle ici de faits qui sont à ma connaissance) donneront à des distributeurs novices l'idée d'un grand désastre; ils donneront largement à des gens habiles et paresseux, et à côté des malheureux qui ne se lamentent pas, qui sont dignes, qui travaillent à réparer le mal, seront oubliés ou n'auront presque rien.

Puis une distribution de sommes d'argent n'est point le meilleur moyen de venir au secours de gens dans la détresse; on risque de produire ce qui s'est vu à Caramiciola. Combien a été plus sage et plus heureuse aussi la conduite de ce comité italien dont parle M. Léon Say (*Dix jours de voyage dans la Haute-Italie*), chargé de distribuer les souscriptions recueillies à la suite d'inondations du Pô qui avaient dévasté certains districts de la Lombardie. Il eut l'excellente idée d'employer l'argent en prêts à longs termes et faibles intérêts, ou même sans intérêts, aux agriculteurs éprouvés. Le moyen réussit parfaitement et ainsi on secourut les victimes du sinistre tout en stimulant leur activité. Le malheur fut réparé sans devenir, pour aucun d'eux, l'occasion d'un gain et la commission put prêter à nouveau les sommes rentrées et renouveler ainsi le bien que l'on avait prétendu faire une seule fois. Aussi la commission était-elle composée de gens compétents et du pays; c'étaient des économistes et des notables et non des journalistes et des fonctionnaires.

Nouvelle preuve aussi à l'appui de cette vérité bien évidente,

semble-t-il, et pourtant très méconnue dans la pratique, qu'il ne suffit pas de réunir des secours matériels et de les distribuer, mais qu'il faut le faire d'une manière profitable à celui qui est secouru. C'est le précepte de l'Ecriture : il faut être intelligent sur le pauvre.

§ 2. — L'assistance de l'enfance.

D'après le décret-loi du 19 janvier 1811, l'assistance publique s'adresse à trois sortes d'enfants : 1° aux enfants trouvés; 2° aux enfants abandonnés ; 3° aux orphelins.

Les premiers sont ceux dont on ne connaît pas les parents et qui sont trouvés sur la voie publique ou déposés dans des hospices. Les seconds sont, dit le décret-loi, « ceux nés de parents connus, mais délaissés ensuite, sans qu'on sache ce que sont devenus leurs parents ou qu'on puisse recourir à eux. »

On remarquera que cette définition laisse beaucoup à l'arbitraire, puisqu'on tient pour enfants abandonnés ceux que leurs parents sont réputés ne pouvoir soutenir. Quant aux orphelins, ce sont les enfants restés sans père ni mère, ni ascendants pouvant les soutenir.

Tous sont désignés sous le nom commun d'enfants assistés. On compte encore dans le nombre ceux que leurs parents admis à l'hôpital ou entrant en prison, déclarent ne pouvoir nourrir ni confier à personne et qui, forcément, se trouvent pendant le séjour que font leurs parents à l'hôpital ou en prison à la charge de l'assistance publique.

Les enfants trouvés sont rares dans les campagnes. On se connaît tellement au village que la mère de l'enfant trouvé serait vite signalée par la voix publique. Les infanticides sont plus à redouter que les abandons. Une fille qui veut cacher son accouchement et abandonner son enfant (car bien peu d'abandons viennent des mères légitimes), se rend dans une ville et de préférence dans une grande ville : c'est là qu'ont lieu

presque tous les abandons. Ils se font alors, ou bien en déposant l'enfant sur la voie publique, ou en le portant dans un hospice.

Quelques-uns de ces hospices avaient autrefois des *tours*, c'est-à-dire des niches tournantes où une personne placée dans la rue pouvait déposer un enfant sans être vue ; le simple mouvement d'une charnière ramenait l'enfant à l'intérieur. Ce système a été délaissé comme trop commode pour les abandons car bien des mères décidées à se séparer de leur enfant : hésitent à le déposer sur la voie publique où il peut mourir de froid ou être victime de quelque accident.

Aujourd'hui les enfants doivent être portés dans les hospices ; mais alors qu'en quelques endroits, à Paris par exemple, on les reçoit sans aucune justification, ailleurs on questionne sur son origine la personne qui apporte l'enfant, on demande le nom, la sitation des parents, etc.

Les départements qui ont la charge de ces enfants s'attachent à diminuer leur nombre et l'on déclarait au Conseil supérieur de l'assistance publique que « le service des enfants assistés est entretenu avec une cruelle économie dans certains départements où les secours sont donnés si parcimonieusement que les mères malheureuses s'éloignent de plus en plus de l'hospice dépositaire, au grand détriment de la vie de leurs enfants. »

Que fait l'administration pour ces enfants ou trouvés, ou abandonnés, mais dans tous les cas tombés à sa charge ?

Les enfants de moins d'un an sont mis en nourrice et les pensions payées aux nourrices par les départements, en 1887, variaient de 7 francs par mois (Morbihan) à 30 francs (Seine-et-Oise). Après cet âge, on s'efforce de placer les enfants dans des familles de cultivateurs moyennant une pension qui décroît de plus en plus, jusqu'à l'âge de treize ans. Les prix payés, toujours en 1887, allaient, suivant les départements, de 7 à 23 francs par mois pour les enfants de un à cinq ans et de 2 fr. 85 à 20 francs, toujours suivant les départements, pour ceux de cinq à treize ans. Passé cet âge, les enfants sont réputés gagner assez pour se suffire.

Le placement des enfants au dehors n'est pas obligatoire pour les départements ; mais comme il est avantageux au point de vue de la dépense, on l'emploie de préférence. Toutefois les enfants que l'on n'a pu placer ou qui ont été rendus par ceux qui s'en étaient chargés d'abord, sont élevés à l'hospice, et j'ai connu une petite ville de Normandie où, par suite d'une ancienne habitude, les « hospitaliers » ou enfants de l'hospice étaient conservés dans la maison jusqu'à l'âge de vingt et un ans ; c'est un fait assez rare, le placement dans les familles est l'ordinaire.

Comment s'en trouvent les enfants ? Quelquefois les nourrices et les familles s'y attachent et les traitent comme les leurs propres : c'est l'exception. Le plus souvent ils sont considérés comme un moyen de gain, lorsqu'une pension est payée pour eux, et après l'âge de treize ans comme des domestiques sans gage dont personne ne prend la défense.

Il est vrai que la commission d'administration de l'hospice reste leur tuteur nominal, que souvent même elle délègue la tutelle à l'un de ses membres nommément, mais cette tutelle est absolument illusoire. Comment la surveillance porterait-elle sur des centaines d'enfants très dispersés et comment les membres de la commission administrative qui ont leurs occupations, qui en outre remplissent cette charge d'administrateur à titre gratuit, prendraient-ils le temps et le goût surtout de se donner tout entiers (car il le faudrait) à cette sorte de patronage ? En fait, les malheureux enfants sont livrés à eux-mêmes ou plutôt à ceux qui en ont pris la charge et qui les traitent souvent avec une dureté méprisante. On exige d'eux tous les travaux et on leur fait sentir, par surcroît, qu'un « hospitalier » doit tout souffrir et n'a rien à réclamer. Restés sans éducation (on leur donne l'instruction primaire, mais qui ne forme point l'âme et les sentiments), ils glissent souvent dans le vice. M. de Watteville assurait que l'on retrouvait 15 p. 100 de ces enfants parmi la population des bagnes et 13 p. 100 dans les maisons centrales. C'est parmi eux aussi que les contrebandiers, si nombreux dans les départements du Nord,

recrutent leur personnel; quant aux filles, le même auteur estime que la majorité se livre à la prostitution [1].

Cette triste destinée est aussi celle de la plupart des orphelins dans les districts ruraux. En quelques endroits, en Bretagne par exemple, bien peu, on l'a vu, tombent à la charge de l'assistance, parce qu'une vieille coutume fait aux familles un point d'honneur de recueillir les orphelins même d'un degré éloigné et quel que soit leur nombre. Ils sont traités comme les enfants de la maison. Au contraire, dans les campagnes de Touraine, écrit M. Baudrillart, les orphelins sans famille sont tous recueillis par des gens qui en font des domestiques (non payés) et les élèvent fort mal; la plupart deviennent des malfaiteurs. Il y a même de ces enfants qui ont une famille, mais non pas dans l'endroit même. Personne ne prévient le juge de paix du canton qui ignore la situation et ne peut, par suite, assembler un conseil de famille et faire nommer un tuteur. Les voisins se chargent des enfants, non assurément dans leur intérêt ni pour leur bien, mais ils s'en chargent et tout est dit. Ceci arrive ailleurs qu'en Touraine, ce doit être même l'ordinaire.

« On ne saurait guère nier, ajoute M. Baudrillart, que la nécessité d'un tuteur légal s'impose, surtout pour les filles. » C'est là un vœu excellent, mais bien difficile à mettre à effet. Qui sera ce tuteur légal? La tutelle est une charge gratuite et assez lourde; la loi l'impose aux parents, parce qu'outre le lien d'affection, il y a ce motif que le tuteur est souvent un héritier éventuel. Pareille raison ne peut être invoquée ici, et il est impossible de voir à qui pourrait être imposée une telle charge.

Le Conseil supérieur d'assistance publique émettait l'an dernier un vœu semblable; il voulait qu'on donnât à ces enfants un subrogé tuteur, chargé apparemment de faire ce que le tuteur nominal ne fait pas. Mais il n'indiquait non plus qui

[1] Le Conseil supérieur de l'assistance constatait que la mortalité, parmi les enfants assistés, s'élevait aux deux tiers, alors qu'elle est seulement d'un tiers dans l'ensemble de la population.

l'on pourrait charger de cette tâche. Il se bornait à dire que pour les autorisations de mariage, d'émancipation ou d'engagement militaire qui doivent être données par le conseil de famille, on pourrait réunir des conseils de famille formés de médecins et de fonctionnaires. On pourrait assurément demander à ces hommes de remplir ces fonctions qui sont achevées dans la durée d'une courte séance ; il en est autrement des fonctions de tuteur : elles durent des années et veulent une continuelle surveillance.

Faute de tuteur, il y a, peut-on dire, des inspecteurs départementaux des enfants assistés ; mais outre que leur surveillance se borne à des visites assez rares, sont-ils toujours à la hauteur de leur tâche ? Lorsque cette question de l'inspection fut discutée au Conseil supérieur de l'assistance, le Dr Th. Roussel disait : « Je n'ai pas d'illusion sur le personnel des enfants assistés : je sais que ce personnel, sur certains points du territoire, est à peine au niveau de ses fonctions actuelles[1], » et un autre membre s'opposait à ce que l'on étendît, comme on proposait de le faire, les attributions de ces inspecteurs, parce que, dit-il, les commissions administratives des établissements charitables reçoivent bien les inspecteurs généraux qui ne représentent aucune coterie locale, étant nommés directement par les ministères : ils ne recevraient pas de même les inspecteurs départementaux, qui sont des fonctionnaires locaux et ont d'ordinaire un parti et une couleur trop connus. Ceci me remet en mémoire la rencontre que je fis, il y a un an, dans un département de l'Est, d'un inspecteur des enfants assistés, personnage de fort mauvaises manières. Il me fut affirmé dans le pays qu'il inspectait bien moins les enfants que les faits et gestes, relations et opinions des instituteurs et institutrices. En d'autres termes, c'était un agent

[1] La *Revue des établissements de bienfaisance* (1889, p. 26) rapporte un arrêté du préfet de la Lozère, décidant que les instituteurs et institutrices laïques (même les célibataires, l'arrêté ne distingue pas) feront partie désormais des commissions chargées d'inspecter les enfants en nourrice, « ce qui, dit la circulaire, ne peut qu'accroître leur dignité et leur influence moralisatrice ».

politique de la préfecture, et les fonctions qu'il était censé remplir servaient de prétexte au traitement qu'il recevait et lui donnaient accès partout. Cette invasion de la politique en des domaines qui auraient dû lui rester éternellement étrangers, est un des maux de notre époque, mais qu'il faut bien constater puisqu'il est aussi évident.

Les plus heureux de ces enfants assistés sont ceux qui sont reçus dans quelque orphelinat, œuvre ordinairement de l'initiative privée, bien que parfois aidée par des subventions du département. M. Baudrillart décrit quelques-uns de ces établissements qu'il a visités. L'un, destiné aux enfants du département de l'Orne, est tenu par les Trappistes; il reçoit 240 enfants qui sont dressés à la culture ou aux métiers ruraux de menuisier, charron, etc. Les enfants sont reçus entre dix et douze ans et restent jusqu'à dix-huit. Bien peu d'élèves, depuis vingt-trois ans qu'existe la maison, ont mal tourné ensuite. M. Baudrillart nous fait connaître la raison d'un aussi bon résultat. « Les paroles du Père abbé, son aspect même semblent annoncer que les enfants ne peuvent trouver là que des soins affectueux..... Quelle que soit l'opinion qu'on ait sur ces ordres religieux, nous constatons seulement que les enfants apprennent à cette école qu'on peut vivre de peu en ce monde et s'en montrer satisfait. La tempérance et le travail sont des leçons en action, fussent-elles données par des Trappistes, qui peuvent combattre bien des vices. »

L'orphelinat de Peyron, près Domfront, « rend des services fort appréciables; il est fâcheux que les enfants n'y puissent rester au delà de douze ans ». Celui de Griel, près Argentan, « mérite d'être cité ». La maison de Nagel, près Conches, a été fondée en 1863 par M. Parent du Châtelet. « Elle a eu des difficultés à vaincre, elle en a triomphé par la volonté d'un homme de bien, éclairé, persévérant. » Elle a trente orphelins occupés à des travaux de culture et de jardinage; un tiers environ sont Alsaciens-Lorrains. Les enfants sont admis à dix ou douze ans et sortent à vingt ans. Les anciens reviennent volontiers à Nagel, ce qui montre le bon souvenir qu'ils en ont

gardé. Une colonie professionnelle agricole a été fondée à Ogneville par M. Bonjean.

Il y a de ces établissements ailleurs qu'en Normandie [1]. Un homme très compétent, le P. Joseph, dans une récente communication à la Société des agriculteurs de France, en portait le nombre total à près de six cents, presque tous tenus par des religieux. Mais, ajoutait-il, le plus grand nombre (plus des cinq sixièmes) sont destinés aux filles et situés dans les villes : ce sont alors des ouvroirs. Évidemment ces maisons ne profitent que rarement aux orphelins de la campagne ; mais ces derniers sont, même à proportion, en moindre nombre que dans les villes, parce que les familles dans les villages restent plus liées et aussi par la raison qui a été indiquée plus haut, à savoir qu'à la campagne les orphelins sont recueillis à titre de domestiques par les voisins, ce qui n'arrive pas à la ville.

Parmi les établissements d'assistance privée qui viennent au secours de l'enfance, il faut nommer encore les sociétés de charité maternelle et les crèches.

Les sociétés de charité maternelle existaient avant 1789 (elles datent de 1785), elles ont pour but de distribuer des secours aux mères pauvres, afin qu'elles ne soient pas obligées de se séparer de leurs enfants et voici le témoignage que leur rend un partisan de l'intervention de l'État en toute chose, et par suite peu favorable à ce qui vient de l'initiative privée, M. Léon Béquet, conseiller d'État, dans son livre sur l'Assistance publique (p. 311) : « La charité peut seule apprécier les besoins d'un ménage indigent et approprier, en quelque sorte, l'assistance à chaque situation particulière ; elle seule a le privilège de joindre au bienfait matériel ces consolations, ces encouragements qui représentent le côté moral et contribuent à l'efficacité des secours. »

Le même auteur nous apprend qu'il y avait en France en 1885, 83 de ces sociétés répandues dans 54 départements et qu'elles

[1] Il y en a un par exemple dans la fameuse abbaye de Lérins, si célèbre par son école dans les premiers siècles de notre histoire.

avaient dans les cinq années précédentes distribué plus de cinq millions entre 80,000 pauvres mères. Une somme figure même au budget pour allocation de subsides à ces sociétés : l'an dernier, c'était 146,000 francs. Mais la distribution de ce subside était accompagnée d'une circulaire (reproduite au f. 5 du Conseil supérieur de l'assistance) dans laquelle le ministre, M. Sarrien, signalait ce fait qu'une clause des statuts « approuvée par ses prédécesseurs » limitait les secours donnés par ces sociétés aux mères qui étaient mariées religieusement. Il chargeait les préfets de s'entendre avec les sociétés recevant un subside pour qu'elles eussent à faire disparaître cette clause « contraire à la liberté de conscience ».

L'auteur de la circulaire est dur pour ses prédécesseurs; du reste, la sollicitude que montrait pour la liberté de conscience un ministre qui, après avoir expulsé les aumôniers des hôpitaux, s'appliquait à en chasser les sœurs, malgré la réclamation des médecins et contre l'intérêt des malades, méritait bien d'être signalée en passant.

Les sociétés de charité maternelle n'existent que dans les villes, les campagnes profitent au contraire des secours aux filles-mères votés par les conseils généraux. Le but de ces secours est louable, c'est d'empêcher les infanticides et les abandons. On fait même remarquer qu'il en coûte bien moins pour ces secours temporaires (ils durent en moyenne de trois à quatre ans) qu'il en coûterait pour élever des enfants qui, autrement, tomberaient entièrement à la charge de l'assistance. Les inconvénients sont que d'abord, nombre de filles mettent leurs enfants en nourrice et s'appliquent le secours à elles-mêmes, jusque-là qu'on a dû proposer dans le Conseil supérieur de payer ces secours temporaires aux nourrices et non aux mères, ce qui changerait le but proposé; de plus, les filles-mères se trouvent ainsi plus favorisées que les mères légitimes, à ce point que le conseil municipal de Nantes émettait un vœu en 1886 ou 1887, pour que les mères légitimes fussent secourues au moins à l'égal de celles qui sont mères par inconduite. Un vœu pareil ne devrait pas être nécessaire,

et qu'on ne dise pas : Les sociétés de charité maternelle pourvoient aux besoins des mères légitimes ; ces sociétés n'existent qu'en peu d'endroits, alors que les autres secours sont distribués partout. Il ne faut pas qu'une mère malheureuse puisse dire, comme il arrive aujourd'hui : Le dénuement où je suis vient de ma bonne conduite, je recevrais un subside si je n'avais pas épousé le père de mon enfant.

On doit citer encore parmi les sociétés privées les sociétés protectrices de l'enfance, mais qui sont en petit nombre et sont loin d'avoir l'influence des sociétés similaires existant en Angleterre et aux États-Unis. Ces dernières ne se bornent pas à secourir les enfants délaissés, elles se font les auxiliaires du législateur en signalant à la justice, aux États-Unis surtout, tout manquement aux lois protectrices de l'enfance, manquement que l'administration réduite à ses seuls moyens d'investigation ne pourrait souvent découvrir.

Les crèches gardent pendant le jour les enfants dont les mères sont obligées de travailler au dehors et les nourrissent. Ce sont tous établissements privés et ordinairement tenus par des religieuses. Ils rendent de grands services dans les centres manufacturiers où les femmes passent leurs journées dans les usines. Ces sortes de travaux qui, toute l'année, occupent la femme hors de chez elle, sont heureusement inconnus dans les campagnes. On voit sans doute des mères retenues la journée dans les champs et parfois en peine de faire soigner leurs enfants pendant leur absence, mais ce n'est pas l'ordinaire et il faut reconnaître que les crèches seraient moins utiles dans les campagnes que dans les villes, et qu'il serait d'ailleurs beaucoup plus difficile de les organiser; aussi n'y en a-t-il point.

Quelques chiffres à présent fournis par un rapport fait au Conseil supérieur d'assistance : Le nombre des enfants assistés s'élevait au 31 décembre 1887 à 84,000, dont 50,000 au-dessous de douze ans et 34,000 au-dessus de cet âge. Il était de plus accordé des secours temporaires applicables à près de 42,000 enfants. La proportion des enfants assistés variait de 0,07 p. 100

habitants dans le Tarn à 4,8 dans la Seine-Inférieure. Etaient exceptés le Rhône (7,8 assistés p. 100) et la Seine (10 p. 100).

Les dépenses s'étaient élevées pour 1887 à 1,012,307 francs à l'intérieur, c'est-à-dire dans les hospices, et à 15,257,000 pour le dehors, soit en frais de nourrices, gardiens et secours temporaires. Or, les recettes sont fournies, après les revenus des fondations existantes et le produit des amendes correctionnelles qui donnent peu, par l'Etat, les communes et les départements. Mais dans la répartition l'Etat paye un cinquième des dépenses intérieures (plus, il est vrai, les frais d'inspection), les communes une somme *maxima* du cinquième des dépenses extérieures; le reste, c'est-à-dire le plus gros chiffre, est à la charge des départements comme dépense obligatoire et ce sont les préfets qui prononcent l'admission au secours; on conçoit que les départements visent à l'économie [1].

Une loi du 27 décembre 1874 a eu pour but de protéger les enfants mis en nourrice, et par suite ceux surtout des citadins. La dépense n'étant pas obligatoire, sept départements ont refusé les subventions nécessaires pour assurer l'exécution de la loi; dans dix-huit autres départements, elles sont insuffisantes. Pour la France entière, la dépense s'élevait en 1888 à 1,627,817 francs, dont 202,000 francs pour le seul département de la Seine.

Une autre loi votée dans la dernière session et promulguée le 24 juillet 1889 concerne les enfants « moralement abandonnés », c'est-à-dire ayant leurs parents en vie, mais des parents qui ne s'occupent pas d'eux, étant ou négligents ou indignes. L'assistance publique devra aussi s'en charger; le grand accroissement de dépenses qu'amènera une proposition pareille, avait d'abord fait hésiter ses auteurs. Une autre raison, et meilleure encore, pouvait être alléguée, elle a été

[1] La question du domicile de secours se pose quelquefois, puisqu'il y a obligation; mais le secours étant dû par les départements, c'est entre eux seulement que peuvent s'élever les conflits, ce qui les rend assez rares.

donnée par « un maire de village » dont la lettre est citée par la *Revue des établissements de bienfaisance* (1885, p. 306). Il avait été interrogé sur l'opportunité d'une telle loi, et voici ce qu'il écrivait : « Le jour où il sera entendu que la puissance publique se charge de tout enfant délaissé, n'est-il pas à craindre que les délaissements n'augmentent dans de redoutables proportions ? De même qu'il est entré dans les usages sur bien des points de la France de solliciter des secours pour prévenir l'abandon pour tout enfant même légitime, né de parents pauvres, de même on s'habituera à considérer comme un droit d'obtenir l'éducation par l'assistance publique des enfants dont la famille, souvent par paresse ou inconduite, se trouvera dénuée de ressources. Qu'on réfléchisse au milieu en vue duquel le projet de loi a été élaboré ! Quelle n'y sera pas la puissance de la tentation ! A quoi bon travailler et peiner pour élever des enfants, puisque l'Etat s'est engagé à les élever quand le père ne s'en occupera pas ? »

On compte, ajoute l'auteur de la lettre, sur les libéralités privées. « Le jour où une branche de l'assistance devient une charge de l'Etat, il ne faut plus compter sur la charité pour lui procurer des fonds... donne-t-on beaucoup en faveur des aliénés et des enfants assistés qui jadis ont attiré tant d'aumônes ? » C'est que le service des enfants assistés et celui des aliénés est devenu pour les départements une charge obligatoire ; on le sait, et on ne donne plus.

Il voit là une mesure profitable, surtout à la population des villes, mais dont la charge pèsera sur tous les contribuables sans distinction. Or, dit-il, ceux des campagnes sont déjà bien chargés.

Je terminerai ce chapitre, comme les suivants, en donnant le résumé de l'enquête de 1872-73 où sont consignés les avis des conseils généraux sur notre système d'assistance publique ou privée. Notre Parlement ayant eu à ce moment la pensée de refaire la législation relative à l'assistance dans les campagnes, s'adressa d'abord pour se renseigner aux conseils généraux,

conseils d'arrondissements, sociétés d'agriculture, associations médicales et leur envoya un questionnaire fort détaillé.

L'attente de l'Assemblée qui comptait sur l'empressement des interrogés à répondre, ne fut pas trompée et M. Tallon, secrétaire de la commission, pouvait écrire dans son rapport sur l'enquête :

« Les résultats sont considérables.

« Tous les corps spéciaux que la commission a consultés, ont largement répondu à son appel, plusieurs ont formulé leur opinion dans des écrits d'une importance qui en fait de véritables traités sur la matière et les rend dignes d'être publiés et vulgarisés. On doit toutefois prêter, au milieu de tant d'avis compétents, une attention particulière à l'expression du sentiment des conseils généraux. »

En ce qui concerne les enfants assistés, les conseils généraux sont presque unanimes à déclarer la loi très suffisante. Un seul conseil, celui de Saône-et-Loire, désire que l'administration de l'assistance ne se désintéresse pas des enfants passé l'âge de treize ans, comme il arrive actuellement. Et pourtant on a vu précédemment les funestes effets de ce délaissement que les conseillers généraux ont dû constater.

Presque tous aussi louent beaucoup la manière dont fonctionne le service de l'assistance dans leur département. Quelques plaintes seulement se font entendre sur l'exiguïté du salaire donné aux nourrices et aux cultivateurs, ce qui rend les placements difficiles (le prix des pensions des nourrices a été fort relevé depuis). Le conseil de la Somme fait remarquer que les nourrissons de Paris font concurrence à ceux du département, le prix payé par la ville de Paris étant plus élevé. Celui du Puy-de-Dôme déclare que le « service a coûté au département 101,600 francs pour 1872 et qu'il y a dans les hospices à ce affectés près de 1,200 enfants qui, sans doute, n'ont pu être placés ou ont été rendus par ceux qui d'abord les avaient acceptés ».

Tous se montrent partisans des orphelinats agricoles. Le conseil général des Hautes-Alpes, tout en vantant leur utilité

qui est d'élever pour les travaux de la campagne les enfants qui y sont conduits, déplore que leur établissement soit, à raison des frais en résultant, plus difficile pour les départements agricoles que pour les autres, bien qu'ils en aient spécialement besoin. Le conseil général de la Haute-Garonne cite avec éloge l'orphelinat protestant de Laverdun qui « fondé il y a trente ans par sept ou huit hommes dévoués n'ayant d'autre ressource que leur foi chrétienne et leur ardent amour du bien, compte maintenant 130 enfants et se trouve à la tête d'un capital en immeubles de 600,000 francs sans que l'Etat soit jamais venu à son secours ». Un autre orphelinat, celui de Francazale, a été fondé aussi en 1869 par quelques hommes dévoués qui, « voyant l'administration départementale impuissante à cet égard, ont fait à la charité privée un appel qui a été entendu ».

Il convient de citer toutefois, au milieu de cette approbation universelle, l'opinion contraire de deux conseils généraux : ceux des Bouches-du-Rhône et du Var. « Non, non, écrit le premier, toutes les agglomérations, qu'il s'agisse d'enfants ou de vieillards, sont détestables, ce sont des foyers d'infection morale; » — et le second : « Toute agglomération d'enfants est un foyer de corruption morale qu'il est bien difficile d'empêcher, et si quelques essais dus à l'initiative privée ont donné de bons résultats, il en faut attribuer le succès personnel plutôt à leur directeur qu'à la bonté de l'institution elle-même. Il faut donc se garder d'en faire une institution officielle et générale. »

Il est très vrai que le placement dans les familles vaut mieux, lorsque les familles s'attachent aux enfants, les traitent bien et leur donnent de bons exemples; mais lorsqu'on ne trouve pas à placer les enfants, ou lorsqu'ils ont un caractère difficile, ou enfin lorsqu'ils sont malheureux ou exploités, ou encore lorsqu'on les forme au mal, des institutions telles que les orphelinats agricoles rendent de vrais services.

La proposition du conseil général de l'Aube, qu'on devrait établir ces orphelinats en Algérie pour peupler le pays, est peu pratique. D'autre part, de tels établissements ne peuvent être

érigés par les communes, non pas même toujours par les départements ; ils ne peuvent l'être souvent, en l'absence de l'initiative privée, que par des groupes de départements. Et encore ils ne pourront jamais recevoir qu'une petite partie des enfants assistés ; le meilleur procédé sera toujours d'empêcher ces enfants de tomber à la charge du public en donnant des secours aux mères, soit légitimes soit même illégitimes. C'est ce qu'ont fait presque partout les conseils généraux et avec un succès que constatent les déposants. « Il serait avantageux, fait remarquer le conseil général de Seine-et-Marne, de provoquer l'initiative des communes par les subsides du département ou de l'État : car un enfant assisté, par les moyens actuels, coûte 1,400 francs et celui élevé par sa mère (avec un subside), 350 francs seulement. Avec un secours temporaire, ce serait moins encore. »

« Cette institution des secours temporaires, dit le très important rapport du conseil de la Somme, mérite qu'on s'y arrête, car elle est en voie d'amener la transformation graduelle de l'institution des enfants assistés. En raison de la difficulté toujours croissante du choix des nourrices, on a jugé utile, dans presque tous les départements, d'accorder à l'enfant âgé de moins de trois ans et que sa mère consent à ne pas abandonner, un secours qui ne doit, en aucun cas, durer plus de trois ans. On a trouvé à cette disposition deux avantages de premier ordre. Le premier est d'encourager la mère à élever son enfant et par conséquent de prévenir toute idée d'abandon et surtout d'infanticide ; le second est de diminuer notablement la dépense des enfants assistés, le secours devant durer trois ans au plus et ne jamais dépasser l'allocation donnée aux nourrices sédentaires, tandis que l'enfant élevé loin de ses parents par l'hospice est secouru jusqu'à l'âge de douze ans, si bien qu'on peut, avec la même somme, secourir à peu près trois fois autant d'enfants. »

A côté des enfants sans parents, il s'en trouve qui, ayant une famille, méritent cependant des secours parce qu'ils sont affligés de quelque infirmité spéciale

§ 3. — Enfants aveugles, sourds-muets et idiots.

Ce sont des écoles, plutôt que des établissements d'assistance, que l'on trouve pour soulager ces sortes de misère; mais comme elles ont vraiment le caractère d'aide et de secours donné aux enfants et à leurs familles, il n'est pas hors de propos de les mentionner ici.

Pour les aveugles, il y a une « Institution des jeunes aveugles » sise à Paris et datant de 1791 qui reçoit trois cents élèves; mais les cours durant plusieurs années, le nombre des admis est bien au-dessous des demandes et des besoins. Il y a à la vérité quelques établissements privés, mais fort insuffisants encore. L'école de Paris reçoit des élèves de toute la France et elle est soutenue, outre ses revenus propres venant de divers legs, par les allocations de l'Etat et les bourses accordées aux élèves par leurs départements. Il est à regretter que dans cette occasion comme en bien d'autres, l'Etat se soit laissé aller à la coûteuse manie des grands bâtiments. On aurait pu employer mieux le capital immobilisé ainsi.

Les sourds-muets ont en France trois écoles officielles : celle de Paris pour les garçons, fondée en 1778 par l'abbé de L'Épée et devenue école du gouvernement; celle de Bordeaux, qui date de 1786, pour les filles, et celle de Chambéry, fondée au temps de la domination sarde et conservée après l'annexion à la France. Toutes trois ont pour revenus, outre celui que procure leur patrimoine propre, les bourses payées par les départements ou les villes et les sommes inscrites au budget de l'Etat. Quant aux écoles privées, elles s'élèveraient, suivant la *Revue des Etablissements de bienfaisance* (1885, p. 25) à 67 en y comprenant diverses écoles départementales. Mais cette Revue ne dit point quel est le nombre des élèves qui y sont élevés.

Les idiots complets ne sont pas nombreux en France comme ils le sont dans quelques parties de la Suisse, dans le Valais

par exemple; mais il y a en assez grand nombre des enfants arriérés, c'est-à-dire simples d'esprit, qui peuvent apprendre quelque chose avec des soins et un peu de peine. Ces « simples » étaient jadis bien traités par le peuple des campagnes; on disait qu'ils portaient bonheur. Ce « préjugé » disparaît comme bien d'autres, et il serait d'autant plus urgent de s'occuper de ces enfants qu'on en peut souvent tirer parti si l'on veut en avoir soin.

Il n'y a toutefois aucune école officielle et, à ma connaissance, aucune école privée gratuite à leur usage. On peut seulement citer quelques classes annexes de l'hôpital de Bicêtre où ces enfants sont élevés; mais cet hospice est départemental et ne reçoit que des enfants de la Seine, et encore l'asile-hospice de Saint-Cyr, fondé après de vifs débats par le conseil général de Seine-et-Oise pour 53 jeunes garçons, dont 18 sont actuellement des idiots.

On voit combien est petite la part que peuvent attendre les enfants des campagnes dans ces quelques établissements. Pour les aveugles et sourds-muets, il faut d'exceptionnelles protections afin de les faire admettre dans ces écoles si recherchées; quant aux enfants arriérés, aucun établissement n'existe à leur usage, sauf dans les deux départements cités.

Mais en voilà assez sur les enfants, il est temps de passer à l'assistance des adultes.

§ 4. — L'assistance des malades

L'état de maladie est celui qui oblige ordinairement les adultes à demander des secours, et, entre les pauvres, les malades sont les plus à plaindre et les plus dignes d'assistance. Non seulement ils souffrent, mais leur mal les contraint d'être renfermés et les empêche de faire entendre leurs plaintes et de solliciter ce dont ils ont besoin. C'est de plus la maladie qui souvent fait un pauvre de l'homme qui ne songeait pas à demander parce que son travail suffisait pour faire vivre lui et les siens. Il ne

suffit pas aussi d'aider le malade comme un pauvre ordinaire. Son état de santé requiert des soins spéciaux. Mais comment lui donner ces soins ? Chez lui ou à l'hôpital ? Ces deux modes d'assistance ont leurs partisans, absolus quelquefois, au point que l'un d'eux et des plus compétents, M. Moreau-Christophe, n'admettait que les secours à domicile. Mais n'est-il pas exclusif de n'admettre que l'un seulement ? Il semble que tous deux ont leur utilité et doivent être employés suivant les circonstances. Lorsqu'on peut soigner le malade chez lui, il y a tout avantage à le faire : on le laisse dans sa famille dont les soins affectueux et la présence sont pour lui un sensible soulagement ; il y trouve une force toute morale, mais qui agit bien sur le physique. De plus, il y a un inconvénient que l'on n'évitera jamais dans les hôpitaux les mieux tenus : c'est le danger de la contagion. Nombre de maladies se communiquent même sans contact, par le fait seul de l'habitation sous un même toit, et la communication est bien plus facile avec des individus épuisés et affaiblis comme sont ordinairement les malades. C'est ce qui fait que souvent on voit des malades gagner à l'hôpital d'autres maladies que celles qu'ils avaient en entrant et qui les enlèvent. Bien plus, des chirurgiens exercés hésitent parfois à opérer un malade dans un hôpital, parce qu'ils craignent l'infection, c'est-à-dire la fâcheuse influence du milieu même ; ils n'hésitent pas à opérer à domicile. Si ce domicile est pauvre, si les aliments donnés au malade sont grossiers, ils sont conformes à ses habitudes et, comme disait le Dr Chauffard, « ils lui suffisent et le contentent ». A la campagne, de plus, le bon air compense ce que l'habitation a de défectueux et c'est souvent ce qui fait volontiers regarder les hôpitaux comme inutiles pour les gens de la campagne. Qu'ils soient utiles, dit-on, pour les ouvriers des grandes villes souvent isolés dans les grands centres où ils sont venus chercher de l'ouvrage et où ils vivent en garni, et même encore pour ceux qui ont une famille, mais habitent des locaux resserrés et peu hygiéniques où toute la famille vit dans une seule pièce, on le conçoit. Mais à la campagne où l'espace ne manque

pas, où l'on ne trouve guère de gens vivant seuls, où l'on peut ordinairement compter sur le secours de ses voisins à défaut de parents, l'hôpital est inutile. Les habitants de la campagne ont d'ailleurs contre lui une répugnance marquée. « J'habite un village, disait au Conseil supérieur d'assistance le Dr Peyron, directeur de l'Assistance publique de Paris (ce village est dans le département de Seine-et-Oise), où, grâce à une très grosse donation, un très bel hôpital vient de s'établir. Il est ouvert depuis bientôt un an, et on n'a pas encore pu décider une seule des femmes indigentes de la localité à venir s'y faire soigner. » Même remarque était faite pour le département des Vosges devant le même Conseil par le Dr Lardier.

« Les indigènes, disait dans l'enquête de 1886 le conseil général du Var, ont les hôpitaux en horreur. Un Provençal aime mieux mourir chez lui dans l'abandon et la misère, que d'aller à l'hospice ; c'est chez lui une question d'honneur. Les étrangers seuls vont à l'hospice. »

Ne nous plaignons pas de cette disposition des pauvres de la campagne ; elle est heureuse et ce n'est pas à solliciter l'assistance hospitalière qu'il faut les pousser.

Mais cette heureuse tendance n'empêche pas qu'il y ait des cas où l'hôpital soit nécessaire : s'il s'agit par exemple d'une fracture de membre ou d'une blessure grave qui veut des pansements fréquents, des appareils et des soins spéciaux. Tout cela se trouve à l'hôpital et ne se trouve pas dans la plupart des villages, encore moins dans les fermes et les maisons isolées. Le médecin est loin, appareils, bandes, etc., manquent absolument.

Puis croit-on qu'il n'y ait pas à la campagne d'isolés sans famille ? Mettons à part le cas, assez fréquent pourtant de nos jours, où quelque travail public : construction d'un canal ou d'une voie ferrée a amené et retient dans une campagne des ouvriers étrangers au pays et vivant seuls ; prenons l'ordinaire. Il n'est pas rare de trouver dans la classe des domestiques de ferme de l'un ou de l'autre sexe des individus venus du dehors ou appartenant à la catégorie des enfants trouvés des « hospi-

taliers », comme on les appelle en souvenir de l'hospice où ils ont été élevés. Ils n'ont point de domicile et point de famille; il n'est pas sûr, s'ils tombent malades gravement, que leur maître veuille les garder chez lui. Il le fera sans doute pour une maladie courte; mais s'il est averti que la maladie peut être longue, que l'issue en est fort incertaine, c'est-à-dire que le sujet n'est point assuré de revenir à la santé, il hésitera, et on le comprend, à garder un malade qui partage sa chambre et souvent même son lit avec un camarade. S'il s'agit d'un garçon d'écurie, il faut qu'il soit nécessairement remplacé, et le maître peut bien n'avoir point d'autre lit à donner au malade. Il est bien d'aimer mieux mourir dans le dénuement, mais chez soi, qu'à l'hôpital; encore faut-il que l'on ait un chez-soi. Alors même qu'on a le bonheur d'en avoir un, on doit, si l'on est atteint d'une maladie contagieuse, songer à ceux qui vous entourent. Peut-on laisser le malade dans l'unique pièce qui, souvent dans les pauvres maisons rurales, sert de chambre à coucher à toute la famille? car il ne faut pas oublier que si l'air est ordinairement bon à la campagne, les maisons sont souvent très insalubres et étroites. Peut-on aussi le laisser seul lorsque la famille est occupée aux champs pendant la journée entière, comme il arrive, par exemple à l'époque de la moisson? Voilà des circonstances rares sans doute, mais non pas exceptionnelles où l'hôpital sera utile. Ajoutons que si les soins des proches sont affectueux, ils sont aussi très peu éclairés. Il est impossible, on le sait, pour peu qu'on ait vécu à la campagne ou seulement fréquenté ses habitants, de faire observer le régime convenable aux malades. Le plus simple de tous, la diète, n'est jamais suivie et cela par le fait des familles qui croiraient manquer à un devoir d'affection si elles ne servaient aux malades, contrairement aux prescriptions du médecin, tous les aliments qu'ils demandent et parfois même ceux qu'ils ne demandent pas. Ni les recommandations, ni les reproches n'ont effet, et cette sorte d'obstination a souvent des résultats très nuisibles. Le médecin qui redoute pour son malade un inconvénient de cette sorte, peut juger utile le

transport à l'hôpital. Voilà donc quelques cas où l'hôpital est utile même pour le paysan. Comment les campagnes sont-elles partagées sous ce rapport?

A. — Les hôpitaux.

Il y avait en France, en 1789, au delà de 2,000 hôpitaux ou hospices, car le *Comité de mendicité*, dans son 7e rapport (p. 5), déclarait en avoir relevé 2,185, ce qui n'était, disait-il, qu'une partie de ceux existants. Ces hôpitaux avaient un revenu fixe annuel de 29,000,000 livres.

Après la Révolution, ce chiffre avait fort diminué, car on n'en comptait que 1,329 en 1833. Il s'est accru depuis : il était de 1,658 en 1885, avec un revenu de 107,641,430 francs, auxquels s'ajoutait un reliquat de 15,916,827 francs resté libre l'année précédente [1]. Ainsi les hôpitaux sont actuellement plus riches qu'avant la Révolution et moins nombreux aussi ; il y a plus de grands hôpitaux et il y a moins de petits hôpitaux ne comptant que quelques lits, mais précieux pour les campagnes. C'est surtout la population urbaine qui s'est accrue et l'assistance hospitalière a cru à proportion. Il est très vraisemblable que nos modernes hôpitaux renferment plus de lits que ceux du siècle dernier. Nous n'avons pour le passé aucun chiffre; à présent, le nombre des lits est de 170,223 dont 73,868 lits de malades répartis entre 404 hôpitaux, 451 hospices et 806 hôpitaux-hospices. La distinction entre les *hôpitaux* destinés à recevoir les malades et les *hospices* affectés aux vieillards, enfants assistés ou incurables, n'existait guère autrefois et n'est pas encore bien nette aujourd'hui : car beaucoup de maisons hospitalières ont à la fois les deux destinations.

[1] Ces chiffres sont ceux de 1885 que donne l'*Annuaire d'Économie politique* de 1889, dernier paru au moment où j'écris. M. de Crisenoy dans son excellente étude sur l'assistance hospitalière dans les campagnes, parue dans la *Revue d'administration* de 1886, t. III, donne des chiffres un peu supérieurs, mais plus détaillés et que je citerai à défaut des autres.

Les hôpitaux existants, qu'ils soient anciens, et c'est le plus grand nombre, ou récents, viennent pour la plupart de fondations privées; mais ils relèvent du gouvernement et sont gérés sous son contrôle par des commissions que nomme l'autorité publique. Il n'y a d'exception que pour les hôpitaux de Paris qui ont une administration à part, et pour quelques autres dont les fondateurs vivent encore ou qui ont été érigés sans l'intervention des pouvoirs publics et avec une extrême difficulté ainsi qu'on verra plus loin. En principe, chaque hôpital est administré par une commission composée de cinq membres nommés par le préfet, et du maire de la commune où est situé l'hôpital, président, et ayant voix prépondérante en cas de partage. Ces membres, dont les fonctions sont gratuites, n'ont qu'à régler l'administration courante; tout acte qui engage le patrimoine de l'établissement: aliénation de biens, achat d'immeubles, réception de dons ou de legs, requiert l'autorisation de l'administration supérieure, c'est-à-dire du préfet ou quelquefois même du ministre.

On pourrait croire qu'avec ces règles strictes et cette étroite tutelle les hôpitaux sont parfaitement administrés et en bon état. Il n'en est pas toujours ainsi, malheureusement. Mon père, à qui sa qualité de médecin et une longue pratique donnaient une connaissance spéciale de la question, affirme dans son ouvrage [1], d'après son expérience personnelle et d'après les déclarations d'un ancien inspecteur des finances, que la gestion intérieure des établissements hospitaliers était très défectueuse. « Il y a un renversement manifeste de tous les bons principes d'administration, de comptabilité et de contrôle. »

Des faits sont cités à l'appui (p. 192 et suivantes). Ici, c'est un administrateur qui contrôle lui-même les dépenses qu'il a ordonnancées; là, c'est un inspecteur qui ne peut trouver trace d'un achat récent de 16,604 francs de linge. La dépense est bien portée en compte, mais la lingerie n'a rien reçu.

[1] *De l'assistance sociale*, par le Dr Hubert-Valleroux (Paris, 1854).

Ailleurs, on trouve des comptes comme celui-ci : Achat de toile pour le service des enfants trouvés, 61,667 mètres à 0,85 le mètre, total : 71,743 fr. 38.

Dira-t-on que ce sont là des faits anciens, et que les choses ont bien changé depuis ? Je pourrais citer de récentes déclarations du Dr Després, un spécialiste assurément, établissant que jamais le gaspillage n'a été aussi grand dans les hôpitaux de Paris ; mais ceci tient à des causes toutes spéciales, à la laïcisation de ces hôpitaux, et je n'ai pas, bien qu'ils reçoivent parfois des malades ruraux, à m'occuper des hôpitaux de Paris. Mais voici ce que disait, il y a un an (en 1888), au Conseil supérieur de l'assistance publique, dans un rapport sur les hôpitaux, le docteur Thulié (f. 25, p. 5) :

« Dans mon rapport, je n'ai cité que peu de faits et des moins graves. J'aurais pu, en m'appuyant sur les rapports des inspecteurs généraux, en signaler un grand nombre. Dans tel hôpital, que je ne veux pas nommer, un membre de la commission administrative disait à un inspecteur : « Nos malades n'entrent ici que pour mourir. » Et l'inspecteur lui répondait : « Hélas ! ils sont servis à souhait. » Il est des établissements hospitaliers où la mortalité s'élève à 31 p. 100 ; dans l'un de ceux-ci, chaque malade n'a à sa disposition que 27 mètres cubes d'air, et le régime alimentaire laisse beaucoup à désirer. Par contre, l'hôpital de Laon a de 50 à 107 mètres cubes d'air par lit et un excellent régime ; la mortalité n'y est que de 3 p. 100 !

« Quand il s'agit des maternités, nous trouvons des situations plus lamentables encore ; voici des faits cités à la Société de médecine publique et d'hygiène professionnelle, par M. le docteur Napias, inspecteur général :

« A L..., la maternité est dans une salle basse, au rez-de-chaussée, sur terre-plein, moitié cave et moitié casemate. Le jour et l'air n'entrent que par deux étroites fenêtres de chaque côté de la porte, c'est-à-dire à un bout de cette salle qui contient trois lits, dont un pour l'infirmière. Ni lavabo, ni dépendances d'aucune sorte. Il y a 18 mètres cubes d'air par lit.

« A And..., c'est un peu mieux ; la maternité est composée

de deux petites pièces. Dans l'une, on fait l'accouchement ; l'autre est réservée aux soins ultérieurs. Mais, au moment de ma visite, un lit de misère était monté dans la première pièce, attendant une parturiente, et, en soulevant le drap blanc qui le recouvrait, on mettait en évidence un matelas maculé horriblement de nombreuses taches provenant d'accouchements anciens.

« A B..., la maternité occupe, au fond d'un jardin, le premier étage d'une construction fermière quasi en ruine. On y accède par un escalier vermoulu, sordide, qui conduit à une pièce unique dont le carrelage est inégal et défoncé. Quatre lits et leurs berceaux sont bizarrement rangés dans cette salle où l'on a imaginé de mettre trois petits lits pour des enfants malades. Tous ces lits sont en bois avec paillasse de varech et matelas. Sur les murs se remarquent des lambeaux décollés de papier de tenture. Auprès de ce logis insalubre, il y a un bâtiment à simple rez-de-chaussée, meublé de lits de camp avec, à côté, une courette aux murs élevés, garnis de tessons de bouteilles. Cette geôle est réservée aux prostituées du dispensaire. Une seule et même vieille infirmière, assez malpropre et assez contrefaite pour qu'on ne soit pas surpris de la trouver en cet antre, va d'un bâtiment à l'autre, pansant les chancres et faisant ensuite la toilette des femmes en couches et des enfants nouveau-nés.

« A A..., nous avons retrouvé cette promiscuité des femmes en couches et des vénériennes du dispensaire. Il est étonnant qu'avec les épidémies puerpérales qu'on y a observées et qui ont nécessité, il y a deux ans, la fermeture de la maternité, on n'ait pas signalé la transmission d'affections syphilitiques. Dans ces cas, nous devons constater non seulement l'existence de causes graves de mortalité, mais encore une source manifeste de propagation de la syphilis...

« Comme je le disais tout à l'heure, les inspecteurs généraux passent, ils donnent leur avis, et quatre ans après, lorsqu'ils reviennent dans le département, ils s'aperçoivent qu'on n'en a pas tenu compte ; s'ils relisent les rapports de leurs prédé-

cesseurs, ils voient même qu'il en est ainsi depuis quinze, depuis vingt ans; les mêmes conseils ont été formulés, et jamais ils n'ont été suivis! »

Assurément, ce sont là des situations assez rares, mais propres cependant à nous rendre modestes, nous hommes de la fin du XIXe siècle. Lorsqu'on veut montrer quels progrès nous avons faits depuis cent ans, on cite volontiers le rapport de Tenon sur l'état misérable de l'Hôtel-Dieu de Paris, sous le règne de Louis XVI, en ajoutant que de telles horreurs ne se voient plus. Il est vrai, elles ne se voient plus à Paris, mais ne se voient-elles en aucun endroit de la France?

Au Conseil supérieur de l'assistance, on se plaignait qu'il fût impossible aux inspecteurs de triompher « du mauvais vouloir des commissions administratives et de leur ignorance ». Il est assez étrange de constater cette appréciation faite en haut lieu de commissions nommées par l'autorité administrative et relevant d'elle pour toute affaire de quelque importance.

Ne trouve-t-on pas aussi dans la gestion des hôpitaux cet excès des frais venant du trop grand nombre des agents, qui est si fréquent dans les organisations officielles qu'on la dirait presque inévitable?

Nos 1,658 hôpitaux et hospices avaient, en 1885, 29,347 employés savoir : 2,935 médecins, 3,072 employés proprement dits, 10,790 sœurs, 12,553 servants ou servantes et encore si inégalement répartis que M. de Crisenoy citait, d'après un rapport fait au conseil général, le département de Seine-et-Oise qui, dans ses 33 établissements, a en moyenne 1 auxiliaire et 3 assistés. A Étampes il y a, disait-il, 29 personnes pour en soigner 45, ou plutôt pour 45 lits qui ne sont pas toujours occupés. Ailleurs, on trouve 3 employés pour 11 assistés, puis 8 pour 9; 7 pour 8; 4 pour 4 et même 4 pour 2.

En 1885, les frais d'administration de la gestion des biens hospitaliers, lesquels donnent un revenu un peu supérieur à 46 millions, montaient à 11,677,748 francs, et sur 68,808,291 francs comptés pour les dépenses hospitalières, il y avait 10,768,147 francs pour le traitement du personnel, c'est-à-dire

que les frais d'administration représentent le dixième des dépenses, et que parmi les dépenses hospitalières plus du sixième est employé au payement du personnel, proportion que la tendance aux laïcisations menace d'augmenter encore. Et cependant les commissions administratives, chargées de gérer les hôpitaux, comme celles qui s'occupent des bureaux de bienfaisance, aiment à thésauriser. On a vu que les économies de 1884 atteignaient près de 16 millions; que ne les fait-on porter au moins sur les frais de gestion? Mais on verra plus loin comment elles sont trop souvent obtenues.

Voilà ce qu'est notre assistance hospitalière sous la gérance et le contrôle de l'État. En quoi profite-t-elle aux habitants des campagnes?

En 1833, sur 1,329 hôpitaux et hospices (la distinction entre les deux n'était pas faite), il y en avait 180 dans les chefs-lieux de département, 318 dans les chefs-lieux d'arrondissement et 840 dans les chefs-lieux de canton, lesquels sont souvent de petites villes. Parmi ces établissements, 45 avaient en 1864 (ce sont d'anciens chiffres, on le voit, mais les plus récents sur ce genre de statistique) plus de 500 lits; 347, de 50 à 20 lits; 278, de 20 à 10 lits, et 186, moins de 10 lits. Il est vraisemblable que ce sont surtout les hôpitaux de la dernière catégorie qui sont situés dans de petites localités.

Il faut constater aussi qu'il existe entre les divers départements les plus extrêmes différences. Le Nord a 80 hôpitaux, il est très peuplé. Vaucluse, qui l'est bien moins, en a 60; c'est une conséquence de la présence pendant près d'un siècle de la cour pontificale à Avignon. Mais la Mayenne en a 30, tandis que la Vienne et la Haute-Saône n'en ont que 9; le Tarn, 3; les Hautes-Pyrénées, 4; la Corse et les Hautes-Alpes, 3 seulement. Si l'on prend le rapport du nombre des lits avec celui de la population, on trouve dans l'Hérault 51 lits pour 10,000 habitants, dans Vaucluse 42, dans Tarn-et-Garonne 34; on n'en trouve que 8,32 pour 10,000 habitants dans la Vendée; 6,2 dans la Corse; 6 dans la Haute-Marne; 5,3 dans la Creuse. En moyenne, et pour la France, 19 lits pour 10,000 habitants.

C'est donc dans les villes que doivent être transportés les habitants de la campagne entrant à l'hôpital, et souvent ce transport sera long. Bien que nous ayons aujourd'hui un réseau de voies ferrées ou d'autres chemins très supérieur à ce qui a jamais été dans notre pays, il n'en est pas moins pénible pour un malade gravement atteint de subir des heures de transport, parfois sur une charrette et par de petits chemins. Le voilà enfin arrivé à la ville, est-il pour cela admis à l'hôpital? Nullement. C'est alors que les difficultés commencent.

Aux termes d'une loi de vendémiaire an III, l'hôpital n'est enu d'accepter que les malades habitant depuis un an au moins la commune; pour ceux des environs, il ne doit les admettre que si leur commune d'origine s'engage à payer les frais de séjour, lesquels sont ordinairement taxés à 1 fr. 50 par jour. Assurément la somme n'est pas excessive, ni supérieure à ce que coûte le malade; mais elle est élevée pour une commune qui n'a que quelques centaines d'habitants assez peu aisés, même lorsque le conseil général du département aura, comme il arrive, décidé de prendre à sa charge la moitié des frais. C'est encore une dépense et qui peut se prolonger pendant des mois. Et puis cette promesse de payer qui engage la commune, ne peut être prise que par le conseil municipal; or, ce conseil ne peut être réuni et délibérer lorsqu'un homme de la commune est blessé dans son travail, ou lorsque le médecin appelé auprès d'un malade prescrit le transport d'urgence à l'hôpital. En fait le malade est conduit à l'hôpital par des parents ou voisins compatissants, parfois même par le maire; mais il arrive sans engagement des autorités communales : que se passe-t-il alors?

Ou bien il sera reçu, soit par pitié, soit par l'ignorance des employés de service, et une fois admis il restera sans contribution de la commune, ou bien il sera refusé conformément à la règle stricte. Dans ce cas, on tentera, s'il y a un autre hôpital dans le voisinage, de l'y conduire, espérant meilleur accueil. On a vu, il y a quelques années, un malade transporté ainsi en charrette, par un hiver rigoureux, refusé dans

un premier hôpital et conduit dans un autre, mourir en route de froid autant que du mal dont il était atteint au départ, et ceci se passait non en une province reculée, mais dans le département de Seine-et-Oise.

Les gens de la campagne qui connaissent cette disposition des administrations hospitalières, emploient pour faire admettre leurs malades un autre procédé. Le malade est conduit de nuit dans le voisinage et parfois même devant la porte de l'hôpital et on l'y abandonne, afin de forcer la main à l'administration. Une loi de 1851 est venue, en effet, corriger celle de l'an III en disposant que la maladie conférait le domicile de secours, c'est-à-dire que tout sujet tombé malade dans la commune où est situé l'hôpital, devrait y être admis. Le malade trouvé dans les rues de la commune verra donc s'ouvrir devant lui les portes de l'hôpital, mais entre son entrée et le moment où on l'aura déposé il pourra s'écouler un temps assez long et très funeste pour son mal. N'importe, le procédé s'emploie; il n'est pas fréquent, mais il y en a des exemples. M. Wadington, député, affirmait avoir « vu et vérifié le fait ».

En voyant les commissions administratives défendre ainsi l'accès des hôpitaux, on croira, sans doute, qu'ils sont déjà encombrés par les malades du lieu, comme il arrive, par exemple, pour les hôpitaux de la Seine où la place fait absolument défaut. Il n'en est rien, au moins pour la plupart. D'après un relevé fait en 1882, le dernier sur ce sujet, les deux tiers seulement des lits étaient occupés. Dans 27 départements, la moitié des lits étaient vides et dans quelques-uns la proportion montait plus haut. Ainsi, dans le Var, les lits non occupés s'élevaient à 73 sur 100 et à 78 sur 100 dans la Vienne. C'est par de tels procédés que l'on arrive à faire des millions d'économie.

La pensée qui vient à l'esprit, en présence de tels faits, est invinciblement celle-ci : pourquoi n'obligerait-on pas les hôpitaux des villes à recevoir les malades des campagnes jusqu'à concurrence des places vides? La proposition semble d'autant

plus raisonnable que beaucoup de ces hôpitaux ont dans leur patrimoine d'anciens biens provenant de fondations sises à la campagne et réunies à leurs fonds au cours des XVIIe et XVIIIe siècles. Il avait bien été stipulé alors que ces hôpitaux, par compensation, recevraient les malades pauvres des campagnes dépouillées, au moins jusqu'à concurrence d'un certain nombre de lits, et c'est ce qui a été fait jusqu'à la Révolution. Depuis, les hôpitaux se sont soustraits à cette obligation tout en conservant le montant des fondations[1]. Ne serait-ce pas rétablir en quelque manière l'obligation ancienne que de les forcer à admettre les malades ruraux ?

A quoi les administrateurs de ces hôpitaux répondent que les établissements hospitaliers ont vu leurs biens saisis lors de la Révolution et n'en ont recouvré qu'une partie : il est difficile de distinguer aujourd'hui ce qui provient des anciennes fondations rurales. La mesure demandée se comprendrait si tous les hôpitaux étaient riches et voyaient leur budget se solder en excédent. Ainsi en est-il de certains hôpitaux comme celui de Vichy par exemple, qui, tenant d'une ancienne ordonnance le droit de percevoir un sou par bouteille d'eau minérale expédiée, reçoit ainsi plus de 130.000 francs par an, bien que son privilège ait été restreint aux sources existant au moment de l'ordonnance. Mais beaucoup d'autres ont des ressources très limitées.

Sur 1,382 hôpitaux ou hospices, disait dans son exposé des motifs d'un projet de loi le Dr Roussel (*Journal off.*, 1876, p. 9053), 750 n'ont pas 10,000 francs de revenu et 94 n'ont pas 2,000 francs, c'est-à-dire que la commune du lieu où est situé l'hôpital doit souvent parer avec les contributions des habitants au déficit de son budget. Serait-il juste d'obliger cet hôpital à recevoir gratis les malades des communes rurales

[1] M. Cheysson citait (*Réforme sociale*, 15 septembre 1886) comme une rare exception ce fait que l'hôpital de Vervins continuait à tenir un certain nombre de lits à la disposition des malades de telle et telle localité rurale. Les admissions continuent à être faites par un syndicat formé des délégués des communes intéressées présidé par le juge de paix comme il y a deux cents ans.

quelquefois aisées et qui se montreraient alors singulièrement faciles dans les envois ?

Peut-on reprocher aux commissions chargées de gérer ces hôpitaux d'exiger, comme la loi leur permet de faire, que les communes qui envoient des malades s'engagent à payer le prix des journées ? Mais les préfets, tuteurs de ces commissions et maîtres de refuser ou d'autoriser l'admission des malades du dehors, engagent les commissions à ces exigences. Celui du Calvados adressait récemment aux commissions administratives de son département une circulaire [1] portant :

Si quelque indigent de passage tombe malade dans une commune, il faut, pour l'admettre à l'hôpital : 1° un certificat du maire de cette commune constatant l'indigence et indiquant le domicile de secours, sauf à la commune à faire des démarches pour trouver ce domicile, « en quoi, dit le préfet, je l'aiderai volontiers » ; — évidemment le malade recevra des soins très prompts ; — 2° une délibération du conseil municipal réuni d'urgence au besoin et votant des crédits pour le traitement de ce vagabond de passage.

Et si la commune du domicile refuse ces crédits ? Le préfet a prévu le cas qui est en effet vraisemblable. Si elle ne vote pas, dit-il, ces crédits que « l'humanité lui impose », je lui ferai refuser toute allocation des fonds départementaux, soit pour ses écoles soit pour tout autre objet.

Faute de pièces, le malade doit être renvoyé dans sa commune. « Que si l'état du malade est tellement grave qu'on ne puisse le renvoyer sans exposer son existence, l'humanité sans doute commandera son admission, malgré l'absence de pièces ; mais elle aura lieu pour le compte du fonctionnaire qui, par le fait seul de l'envoi du malade, aura contracté l'obligation de payer la dépense résultant de sa démarche. » C'est assez dire qu'elle ne se fera pas et que la question des pièces à fournir l'emportera sur la question d'humanité.

Une circulaire du préfet de Loir-et-Cher aux maires de son

[1] Rapportée dans la *Revue des établissements charitables*, 1887, p. 26.

département (1885) les avertissait que l'hôpital de Blois qui avait le tort d'accepter des malades du dehors, sur le seul vu d'un certificat d'indigence, avait reçu ordre de ne les admettre plus désormais que sur déclaration du maire, attestant que les frais d'entretien du malade présenté seraient supportés par la commune et qu'un vote du conseil municipal l'avait décidé ainsi.

Un médecin de campagne, un praticien, s'indignait de cette situation qui est ordinaire et la dénonçait dans un écrit [1] avec l'espoir de toucher l'opinion publique.

« Actuellement, disait-il, lorsqu'un accident, une fracture de jambe par exemple, frappe un indigent dans une commune rurale, il faut :

« 1° Que le maire réunisse le bureau de charité, s'il y en a un, et s'il n'y en a pas, qu'il écrive au sous-préfet qui la transmet au préfet, une demande de placement à l'hôpital sur les fonds du département (lequel peut suppléer au manque de ressources des communes en votant à cet effet une allocation);

« 2° Que la réponse revienne au maire par la même filière;

« 3° Qu'un voisin veuille bien conduire le malade à l'hôpital.

« Je rougirais, pour l'administration française, ajoute-t-il, d'indiquer le temps que réclament ces formalités. »

Mais que faire entre ces communes parfois pauvres, mais plus souvent avares, et ces hôpitaux parfois dénués de places et de ressources, mais plus ordinairement soucieux d'épargner? car c'est ce que constatait M. Baudrillart pour une des régions qu'il a décrites. « Il n'y a, dit-il dans ses études sur l'Artois, que six hôpitaux dans le Pas-de-Calais; ils repoussent les malades des campagnes bien qu'ayant un revenu de 949,000 fr. Ils mettent leur gloire à faire des économies. Celles-ci se montaient récemment à 113,000 francs tandis que la partie malheureuse des campagnes ne peut se procurer les secours nécessaires! » Que faire? car on ne peut avoir une loi de contrainte qui soit la même pour des situations si différentes.

[1] Dr Daguillon. *Étude sur un manuel d'assistance publique dans une province* (Bretagne), 1883.

Les conseils généraux, interrogés en 1872, se montrent fort hésitants. Plusieurs déclarent que la loi de 1851 qui permet aux communes rurales de faire recevoir leurs malades en payant dans les hôpitaux des villes, est restée sans effet.

« Aucune des conditions voulues par la loi, écrit le conseil général du Puy-de-Dôme, n'est réalisée dans nos petites communes. Le tableau des circonscriptions n'est pas arrêté, le prix d'entretien n'est pas déterminé. M. le préfet, pour arriver à former ces circonscriptions, s'est adressé aux commissions administratives des divers hospices du département en leur demandant d'indiquer le nombre de malades étrangers à leur commune qu'elles pourraient recevoir avec le secours du département. Un bien petit nombre a répondu à cet appel; les autres ont gardé le silence ou ont déclaré qu'elles ne pouvaient pas recevoir les indigents appartenant à des communes étrangères. »

Le conseil général de la Somme a eu raison d'écrire dans son rapport : « On peut dire en fait que l'assistance hospitalière n'existe que dans la localité où est placé l'hôpital. »

Ceci n'empêche pas un assez grand nombre de conseils généraux de déclarer très suffisante la loi de 1851. D'autres lui reprochent seulement les formalités qu'elle exige. Quelle compétence le préfet a-t-il pour juger l'état d'un malade et autoriser son admission ? — Mais il agira sur le rapport du médecin. — Voilà bien des longueurs ; permettez alors l'admission à l'hôpital sur avis du médecin, sauf approbation du préfet qui pourra maintenir ou non le malade admis.

D'autre part, à cette demande du questionnaire : Les malades et indigents doivent-ils être reçus dans les hôpitaux de la circonscription, lorsque leur médecin juge le transfert nécessaire, un conseil général écrit : « Voilà une question qui commande la réponse : Oui. » C'est là du sentiment et un autre conseil se montre plus judicieux en demandant que l'on ne fasse jamais un transport de malade sans s'être, au préalable, assuré qu'il y a de la place à l'hôpital de la circonscription.

Ainsi, que les lits fassent défaut à l'hôpital urbain ou qu'un tel hôpital ne se trouve pas dans le pays, il y aurait souvent une utilité pressante à faire construire de petits hôpitaux. Mais quel serait alors le pouvoir public ou, si l'on veut, l'unité administrative qui pourrait les faire ériger ? La commune ? Mais la commune a une force d'action singulièrement variable. « Il y en a, écrivait M. Roquet (*Journal des Économistes*, janvier 1887), il y en a 720 qui n'ont pas 100 habitants ; il y en a 16,870 qui ont moins de 500 habitants, alors que d'autres en ont plus de 100,000. Singulière unité que la commune ! Les unes ne peuvent avoir un garde champêtre ni se faire construire un lavoir, les autres ont le budget d'un État. » Les communes rurales qui ne peuvent se faire construire un lavoir pourront encore moins édifier un hôpital qu'il faudrait encore entretenir ; la commune rurale n'est pas en état de faire une pareille entreprise.

De la commune nous passons sans transition au département ; il n'y a entre eux deux aucune unité administrative ayant pouvoir de posséder. Le département peut faire construire des hôpitaux ; mais s'il est bien placé pour ériger un hospice d'aliénés ou d'enfants trouvés, parce qu'un seul établissement suffit d'ordinaire pour le département entier, il se montrera moins pressé de construire des hôpitaux qui ne serviraient qu'à certaines communes et qui, par suite, devraient être en nombre pour éloigner toute idée de partialité envers une localité déterminée. En fait, aucun département n'a profité des dispositions de la loi de 1871 qui leur permet de faire de tels hôpitaux.

Comme on ne peut en charger le gouvernement central qui a d'ailleurs d'autres occupations et préoccupations, on avait songé à avoir des hôpitaux cantonaux. Le canton est une division administrative dont l'utilité est surtout judiciaire ; il y a un juge de paix par canton et comme le canton se compose de vingt communes environ on pourrait trouver assez de ressources pour ériger et soutenir un petit hôpital rural, assez de malades pour l'occuper. Mais outre qu'il n'y a vraiment aucun

lien d'intérêt entre les diverses communes d'un canton, le canton, aux termes de la loi actuelle ne peut posséder; c'est ce double motif sans doute qui a fait que les hôpitaux cantonaux ont eu peu de partisans parmi les conseils généraux entendus dans l'enquête de 1872.

C'est seulement entre les habitants d'une même commune qu'il y a identité d'intérêts et de volonté; mais comme peu de communes rurales pourraient fonder un hôpital, la loi de 1884 sur l'organisation municipale a sagement fait en permettant à plusieurs communes d'ériger à frais communs un établissement hospitalier. Déjà trois communes du département de la Seine, celle de Montreuil-sous-Bois et deux voisines ont annoncé le dessein de profiter de cette loi et fait le plan d'un hôpital qui, s'il s'exécute, fournira des lits à 3,000 francs l'un, dans de bonnes conditions hygiéniques, alors que le lit revient à 25,000 francs à l'Hôtel-Dieu de Paris. Il convient toutefois de faire remarquer que ces communes sont plus riches que l'ordinaire des communes rurales.

On peut citer deux autres exemples d'hôpitaux fondés pour des groupes de communes, l'un à Rochefort-Montagne (Puy-de-Dôme), l'autre à Soulœuvres (Vosges), ce dernier grâce à un legs de 150,000 francs. Mais il a fallu des décrets exprès du chef de l'État, venus à la suite de libéralités spéciales; ce n'est pas l'action spontanée des communes qui les a fondés.

Cette action est bien difficile à obtenir. Une tentative a été faite en ce sens à la suite d'une libéralité exceptionnelle, celle de Mme Texier-Gallas, et on y a vu combien il est difficile de décider les communes à contribuer même dans un but utile, lorsque ni une loi d'obligation ni une pression gouvernementale équivalente ne les y contraignent. Voici l'exemple très curieux de cette fondation d'après le récit qu'en a fait M. de Crisenoy dans la *Revue d'administration* de 1886.

Mme Texier-Gallas, morte en 1876, a légué au département d'Eure-et-Loir une somme de 1,700,000 francs dont elle avait ainsi réglé l'emploi : 1° construction et entretien de sept hôpitaux

cantonaux dans sept cantons désignés; 2° fondation de pensions pour des vieillards indigents et subsides alloués à certaines œuvres indiquées; la somme à prélever pour ces objets était marquée. Le surplus devait servir à encourager d'autres hôpitaux cantonaux fondés en dehors du legs, en leur fournissant soit le payement des journées des malades indigents, soit des remèdes ou un mobilier médical pouvant être prêté au dehors.

Il fallait pour exécuter le legs résoudre une première difficulté d'ordre légal : la testatrice voulait des hôpitaux cantonaux et le canton ne peut posséder. Il fut décidé que le legs serait accepté par le département, qui aurait la propriété des hôpitaux à construire et enfin grâce au bon concours des autorités et à l'empressement des héritiers (qui auraient pu contester), il ne fallut que quatre ans pour aplanir les difficultés administratives et faire conférer au département le droit d'accepter. Une commission où figurait le préfet président et le président du conseil général, eut mission de tout ordonner pour remplir le vœu de la testatrice, et voici ce qu'elle fit.

Elle résolut d'affecter à chaque hôpital un capital de 40,000 francs pour la bâtisse et 5,000 francs pour le mobilier, plus une rente de 3,000 francs pour l'entretien des malades, et 1,000 francs de rente pour le traitement du médecin. Elle détermina les emplacements, établit des circonscriptions et s'adressa aux communes en les sollicitant d'adhérer à l'œuvre hospitalière; la charge devait être d'ajouter ce qu'il faudrait pour parfaire l'entreprise, l'avantage serait d'y envoyer leurs malades. Les adhésions étaient toutes volontaires.

En 1886, quatre hôpitaux étaient bâtis, trois restaient donc à faire. Celui d'Auneau devait servir à vingt-huit communes. La construction avait coûté environ 67,000 francs; sur cette somme, les communes avaient dû apporter 25,000 francs. La charge répartie suivant les forces de la population, avait varié entre 6,229 francs pour la principale commune et 187 francs pour la moindre.

Cet hôpital (les autres sont du même modèle) contient quatre chambres à un lit destinées aux maladies graves; une

vaste salle où l'on peut mettre plusieurs lits, une salle de bains, des instruments de chirurgie, et tout un matériel qui est prêté au dehors gratis ou non, suivant la situation de ceux qui le réclament; de même pour les remèdes. Les communes peuvent envoyer des malades à concurrence des lits disponibles, et en faire ajouter, à condition de payer alors le prix de la journée, soit 1 fr. 50, dont le département prend d'ailleurs la moitié à sa charge, ainsi qu'il fait toujours.

En 1886, l'hôpital avait traité vingt malades pauvres et vingt-deux payants appartenant à seize communes. Mme Texier-Gallas a stipulé que l'on recevrait même les malades en résidence ou de passage, et non pas seulement ceux qui ont dans les communes leur domicile de droit.

Il faut ajouter que chacun des hôpitaux fondés est administré par une commission composée du maire de la commune où est l'hôpital, du conseiller général, du conseiller d'arrondissement et de cinq membres nommés par le préfet sur présentation de la commission et pris dans les diverses communes de la circonscription.

Malgré les évidents avantages d'une institution pareille, plusieurs communes ont refusé leur adhésion. A Authon, deux communes sur quinze l'ont refusée; dans trois cantons on n'avait même pu arriver, après six ans, à construire l'hôpital. Par où l'on voit quel faible concours on peut attendre des communes. L'exemple de Montreuil est le seul que l'on puisse invoquer comme venant de leur initiative et ce sont plutôt de petites villes que des villages qui l'ont donné. Ailleurs, dans les Vosges, dans Eure-et-Loir ce sont des libéralités privées qui ont tout fait. Lorsqu'on demande aux communes rurales, comme on a fait dans Eure-et-Loir, d'ajouter seulement quelques sacrifices aux générosités particulières, on rencontre souvent des abstentions et des refus. Les libéralités privées, l'effort des particuliers, l'initiative individuelle, voilà les vrais moyens de procurer aux campagnes les établissements hospitaliers qui leur manquent. Mais c'est un sujet qui trouvera sa place un peu plus loin.

Il n'est pas sans intérêt de citer un exemple de ce que l'on peut faire à peu de frais avec de l'initiative et du bon vouloir ; cet exemple est ancien, il est cité par M. de Lérue, dans son travail sur la *Bienfaisance dans la Seine-Inférieure* (1852). De tels faits sont si rares qu'on est heureux d'en trouver et pressé de les rapporter.

En 1851, le préfet de la Seine-Inférieure avait vainement tenté de décider le conseil général à construire quelques petits hôpitaux ruraux; la question des frais avait fait reculer le conseil. C'est alors que dans une petite commune, celle d'Anneville-sur-Scie, le bureau de bienfaisance, avec l'aide d'un conseiller général, s'assura d'une petite maison avec mobilier et lingerie. Une sœur des pauvres, adjointe à la religieuse qui enseignait les enfants, dut visiter les malades à domicile et leur porter du linge et des médicaments de toutes sortes. La maison, bien que servant d'asile aux religieuses, pouvait recevoir temporairement des malades de passage et les blessés des quelques communes voisines formant avec Anneville-sur-Scie une même paroisse. Le bureau de bienfaisance, bien qu'il n'eût d'autres ressources que des quêtes, avait promis de ne pas laisser dans le besoin la nouvelle fondation; on avait obtenu du préfet une somme de 5,200 francs pour achat de linge et de médicaments.

Cet hôpital, dit M. de Lérue, est appelé à rendre de grands services aux malades des campagnes qui ont beaucoup de répugnance pour entrer dans les grands hôpitaux des villes éloignées de leur demeure, ou qui même n'y trouveraient pas de place. Et il termine la description de cet hôpital fort semblable comme on voit à ceux qui, au XIVe siècle, existaient dans les campagnes françaises, par cette invitation : « La voie est tracée, faisons des vœux pour que cet exemple soit imité des bureaux de bienfaisance éloignés des villes. La charité privée les aidera assurément. »

Je ne puis dire ce qui est advenu de cette fondation, qui devait être propriété de la commune ou du bureau de bienfaisance, mais elle montre comment peuvent être érigés ces petits hôpitaux. C'est là surtout qu'il faut se garder de la manie

des somptueux bâtiments. Une maison ordinaire avec jardin suffit après un très sommaire aménagement. Que si l'on veut bâtir, il faut le faire modestement. M. Cheysson cite l'hôpital de Petit-Pré (Seine-et-Oise), où le lit revient à 1,583 francs; celui de Prémontré (Aisne), où il a coûté 1,350 francs, encore que ce soit « un des plus beaux établissements de ce genre ». Le Dr Daguillon cite un hôpital de Bretagne, celui de Montaigu, qui de 1876 à 1880 a reçu tous les ans de 42 à 75 malades. La dépense annuelle a été de 6 à 7,000 francs ou 96 fr. 89 par malade, et il y a cinq sœurs dont une pour la cuisine. Dans ces conditions, les hôpitaux ruraux sont très possibles.

B. — Les secours a domicile.

« Le service médical extérieur, dit M. de Crisenoy, à propos des hôpitaux Texier-Gallas, ce service qui n'arrive qu'en deuxième ligne et n'a pu recevoir encore qu'un commencement d'exécution, tendra très probablement à devenir le service principal, surtout dans les cantons exclusivement ruraux où les malades préfèrent généralement se soigner chez eux. Cela est si vrai que certaines communes peu disposées d'abord à fournir le contingent qui leur était demandé pour la création de l'hôpital de leur canton, s'y sont ensuite décidées par le désir de participer au service de la médecine gratuite.

« Ces deux services se complètent d'ailleurs très utilement; souvent le malade ne songe pas à l'hôpital, alors même qu'il est gratuit : c'est le médecin qui le déclare nécessaire. Cela est arrivé maintes fois déjà dans Eure-et-Loir. »

C'est qu'en effet le premier service rendu par ces sortes d'hôpitaux est de procurer un médecin à la localité qui le possède (on a vu qu'une somme spéciale dans la fondation Texier-Gallas était affectée à ses honoraires) et on ne saurait croire combien de communes en France manquent de médecins et en manquent à ce point qu'il n'y en a ni pour les pauvres ni pour les riches.

C'est là un fait qui surprend toujours l'habitant des villes, habitué à voir autour de lui des médecins en nombre quelquefois plus que suffisant, et ce qui surprend plus encore peut-être est d'apprendre que leur nombre est en décroissance. On comptait en effet, en 1847, 10,643 docteurs et 7,456 officiers de santé, soit en tout 18,099 praticiens alors qu'il n'y en a plus aujourd'hui (d'après l'*Annuaire d'économie politique* de 1888, p. 432) que 14,714 dont 11,995 docteurs et 2,719 officiers de santé, et pourtant la population s'est accrue depuis quarante ans et l'aisance générale s'est accrue plus encore, surtout dans les campagnes. Il faut considérer de plus que ces praticiens se portent avec empressement dans les villes et négligent les campagnes. Il y avait, en 1888, 2,370 praticiens dans le seul département de la Seine, alors qu'on n'en comptait que 30 dans la Lozère et 22 dans les Hautes-Alpes. Sur 36,121 communes que nous avons en France, on estime que 30,373 n'ont pas de médecin, et lorsqu'il se trouve 30 ou même 22 médecins dans tout un département, on peut penser à quelle distance il faut quelquefois les aller chercher et ce qu'il peut advenir en attendant du blessé ou du malade.

L'institution des officiers de santé n'a pas donné ce qu'on en attendait. On avait, au début, admis ces praticiens munis de connaissances assez sommaires, pensant qu'ils étaient nécessaires pour les campagnes, mais qu'ils seraient peu à peu remplacés par des docteurs. En effet leur nombre a sensiblement diminué, mais celui des docteurs s'est peu accru et les officiers de santé, tout comme les docteurs, ont une tendance marquée à se porter dans les villes; il y en a 182 dans le département de la Seine.

Pourquoi, demande-t-on quelquefois, les jeunes médecins se montrent-ils si peu soucieux d'habiter les campagnes? N'auraient-ils pas occasion d'y rendre à la population pauvre des services journaliers, de conserver des existences, d'y faire enfin éclater chaque jour ce dévouement qui est un des plus nobles attributs de leur profession?

Assurément ces considérations sont belles, mais ceux à qui

on les présente répondront qu'il faut vivre d'abord, *primo vivere*. Pour donner des soins gratuits, il faut avoir de la fortune ou assez de clients payants pour vivre de ses honoraires; or les jeunes gens qui achèvent leurs études médicales, parfois avec beaucoup de peine, sont bien obligés de chercher, pour s'y établir, une résidence où ils puissent vivre de leur profession. Que trouvent-ils dans les campagnes, seulement campagnes, c'est-à-dire dans le plus grand nombre? Ils trouvent des paysans très serrés alors même que leurs gains sont bons, très soucieux d'éviter toute dépense inutile, et pour eux les honoraires du médecin sont une dépense des moins justifiées, d'autant qu'ils peuvent recourir au « rebouteur » qui séduit les imaginations par ses airs de mystère et prend très bon marché. Alors qu'à la ville on fait venir le médecin pour une indisposition légère, on ne l'appelle à la campagne que dans les cas très graves ou qui au moins semblent tels; le paysan appellera plus volontiers le vétérinaire que le docteur.

Et quelle profession est plus pénible que celle du médecin de campagne? Il dessert parfois un territoire de 12 à 15 kilomètres de rayon. Il ne rentre d'une course que pour être averti qu'il lui en faut faire une autre, et le cas est urgent, on l'attend avec anxiété, il faut qu'il se hâte. Le temps ordinaire du repos qui n'est refusé presque à aucun ouvrier manuel lui est dénié; il est appelé la nuit comme le jour. Le laboureur, après une pénible journée, est assuré de son sommeil; il a sa nuit. Le médecin ne l'a pas. Et ces courses si longues, si pénibles, sont bien peu rétribuées. On comprend qu'une vie pareille tente peu les jeunes docteurs. Elle a certainement son attrait: les services que l'on rend, l'influence que l'on acquiert et qui a fait de plus d'un médecin un personnage politique (il est vrai qu'il est alors perdu pour ses malades) attirent encore quelques praticiens, mais le nombre en est limité.

Parmi les causes qui détournent de la campagne les jeunes docteurs, on a rangé quelquefois le goût de la ville qu'ils prennent pendant leurs études. Lorsqu'ils sont restés cinq à

six ans dans une grande ville, à Paris surtout, ils reculent devant la perspective d'aller habiter un petit chef-lieu de canton, où l'on ne trouve presque aucune relation, pour y mener à toujours une vie de fatigue, sans avoir même l'espérance qui soutient l'émigrant qui s'est expatrié, celle de faire fortune. Il est vrai; mais comment combattre cette influence, comment les appeler dans les campagnes [1] ?

M. de Salvandy qui, étant ministre, avait voulu tenter d'organiser par toute la France les secours médicaux, estimait qu' « un titre officiel et un traitement modique suffiront pour déterminer bien des vocations et engager quelques jeunes gens qui verront ainsi le moyen de se fixer dans une localité et de s'y faire une position ».

Ces médecins locaux existent en effet en Espagne, en Italie, en Allemagne, où les communes leur donnent une petite rétribution pour les décider à se fixer dans le pays. Le gouvernement sarde avait introduit cet usage dans une partie des provinces devenues françaises en 1860, et c'était une pratique si nécessaire qu'elle a été conservée depuis. Ces médecins ne soignent pas exclusivement les pauvres, ils sont à la disposition de qui les veut faire appeler. Toutefois, sans le traitement fixe, ils ne seraient pas venus dans le pays et n'y resteraient pas.

Ce moyen toutefois n'a pas été employé jusqu'ici et les tentatives faites pour organiser l'assistance médicale dans les campagnes ont eu seulement pour objet d'assurer aux indigents les soins des médecins établis dans le pays; on ne semble guère s'être préoccupé, ou on ne l'a fait que très peu, de les attirer dans les localités où ils font défaut.

[1] Mgr Lavigerie, voulant former quelques-uns de ses orphelins arabes à l'exercice de la médecine pour leur donner ainsi accès auprès des nègres d'Afrique et en faire les auxiliaires de ses missionnaires, les avait envoyés à la faculté catholique de Lille. Mais il avait eu grand soin de les y faire vivre à l'arabe; ils avaient gardé leur costume et vivaient ensemble dans une maison où ils couchaient sur des nattes. Ce que je cite à titre de curiosité, rien d'analogue ne pouvant avoir lieu pour des étudiants français.

Dès 1810, un préfet du Bas-Rhin, M. Lezay-Marnesia, organisait dans son département, et de son initiative, un système de service médical pour les pauvres à l'imitation, paraît-il, de ce qui se faisait dans la Bavière Rhénane. Son exemple fut suivi en 1823 par son collègue de la Moselle, puis en 1825 par le préfet du Haut-Rhin, puis ce fut le tour de la Haute-Saône en 1843, de la Meurthe en 1849, et enfin, en 1850, d'un département fort éloigné des précédents : le Loiret.

Un ministre de l'empire, M. Bineau, qui avait à cœur d'étendre, sans toutefois l'imposer, cette organisation des secours médicaux dans les campagnes, fit valoir auprès des préfets les résultats obtenus dans le Loiret par leur collègue M. Dubessey et, grâce à lui, l'organisation adoptée dans ce département fut introduite dans beaucoup d'autres. Mais le mouvement qui avait été en progressant s'est arrêté et a même subi un recul. Ainsi l'assistance médicale gratuite a fonctionné dans 52 départements; elle n'existe plus que dans 47 et encore, dans ces départements, elle ne s'étend pas à toutes les communes. Déjà il était constaté, dans l'enquête agricole de 1866-70, que sept départements avaient renoncé à cette organisation, après l'avoir eue. C'est qu'en effet une telle organisation tient essentiellement au zèle et à l'action d'un préfet qui, à la vérité, doit être aidé par le conseil général et les communes, mais prend l'initiative et au fond érige et soutient l'entreprise. Le départ d'un préfet suffit donc pour causer la ruine du système dans un département. De plus, il y a là une dépense qui, étant facultative, n'est pas consentie volontiers par les conseils généraux et encore moins volontiers par les communes auxquelles on demande toujours d'en supporter une part.

Dès 1847, la faculté de médecine de Strasbourg dont les membres voyaient fonctionner l'institution depuis trente-sept ans, faisait remarquer que « les communes rurales sont rarement disposées à faire des sacrifices pour le service médical des indigents ». En 1868, le rapport du Dr Delpec constatait que dans le département de l'Aube, qui est riche, le service médical avait été supprimé au bout de deux ans, le conseil

général et les conseils municipaux ayant refusé de voter les fonds nécessaires.

Actuellement, l'organisation du service médical dans les campagnes diffère suivant les départements, mais peut se ramener à trois types ou plutôt à deux, car les deux premiers ne sont qu'une variété du même ; ce sont : le système *cantonal*, le système des *subdivisions* et le système *landais*.

Le système cantonal est celui où le préfet (parfois le conseil général ou même les conseils municipaux) désigne un médecin par canton, chargé : 1° de donner ses soins (par consultations chez lui ou par visites) aux indigents inscrits sur une liste qui lui est remise ; 2° du service gratuit de la vaccination ; 3° de la surveillance des enfants trouvés, abandonnés et orphelins pauvres, des vieillards infirmes placés par le département chez les particuliers ; 4° d'inspecter l'hygiène publique et de signaler les épidémies. Ce médecin envoie chaque année au préfet, par l'intermédiaire de l'inspecteur du département, un rapport sur la situation présente et sur ce qui a été fait dans l'année. Il a charge encore de constater les décès.

La liste des indigents ayant droit aux secours est dressée d'une manière très variable.

Elle serait faite, d'après un rapport émané du Conseil supérieur d'assistance (f. 9), par le bureau de bienfaisance seul dans 64 communes, par le conseil municipal dans 87, par le maire seul dans 12 autres ; ailleurs, et c'est le plus ordinaire, par une commission où figurent à côté des membres du conseil municipal et du maire le juge de paix et le percepteur lorsqu'il y en a dans l'endroit, quelques membres du bureau de bienfaisance si la commune en a un, l'instituteur et souvent même le curé, chose notable avec les tendances actuelles.

Le médecin cantonal est toujours présent ; on appelle en outre en quelques endroits, au sein de la commission — et c'est justice — les dames de charité qui prêtent leur concours pour la distribution des secours. En d'autres endroits, on affiche à la mairie la liste des indigents afin de provoquer les observations. Les honoraires des médecins sont payés, soit par abonne-

ment, c'est-à-dire moyennant une somme annuelle, soit, et c'est le plus habituel, en proportion du nombre des visites, le prix des visites variant suivant la distance parcourue.

Qui supporte la dépense ? Le département et les communes, mais dans une proportion variable et qui fait l'objet de grands débats. D'un côté, on fait valoir, pour décharger les communes, que beaucoup sont pauvres et hors d'état de contribuer en proportion du nombre de leurs malades. D'autre part, il est évident, puisque les listes sont arrêtées dans chaque commune, que le nombre des inscrits sera excessif, si ceux qui font cette liste ne se sentent intéressés à limiter les inscriptions.

Le second système, celui dit des *circonscriptions*, ne diffère du précédent qu'en ce que les médecins, au lieu d'être chargés de donner des soins à tout un canton, n'ont à s'occuper que d'une circonscription déterminée par le préfet, d'accord avec le conseil général.

On confon dordinairement ces deux types sous le nom de système cantonal et on leur oppose un autre système, celui dit du libre choix ou « landais », parce qu'il a d'abord été mis en vigueur dans le département des Landes.

Dans ce système, l'indigent au lieu d'être obligé de s'adresser à un médecin désigné, peut choisir entre ceux de la localité qui ont accepté de visiter les pauvres contre une rétribution de tant par visite et ordinairement tous acceptent. On peut citer comme une variété de ce système celui que l'on a appelé *vosgien* du nom du département où il a d'abord été mis en force. Il a été décrit au Conseil supérieur de l'assistance (f. 25) par un médecin des Vosges, le Dr Lardier. « Il y a une dizaine d'années qu'on a organisé le service médical dans les Vosges. Nous avons, nous médecins, offert de le faire moyennant un sou et demi par habitant ; la moitié des communes a adhéré de suite. A présent, il y en a 230 qui fournissent 10,000 francs ; le département en donne 3,000 et l'État 1,500. Cela suffit, bien qu'il y ait 134 inscrits sur 1,000 habitants, alors que la moyenne en France n'est que de 64 sur 1,000 habitants. »

Quel est le meilleur de ces systèmes? Mais d'abord, est-il nécessaire d'avoir recours à l'un de ces systèmes d'organisation de l'assistance médicale? On ne sera pas surpris de me voir poser la question lorsqu'on saura qu'elle a été résolue très différemment par les conseils généraux entendus dans l'enquête de 1872-73.

Tandis que le conseil général de la Charente émet à l'unanimité le vœu que « l'assistance médicale et pharmaceutique soit fortement organisée dans les campagnes » ; tandis que le conseil de la Côte-d'Or écrit : « Faut-il organiser l'assistance médicale? Pour qui voit de près l'état de dénuement dans lequel se trouvent les malades indigents des campagnes, la réponse ne peut être qu'affirmative », le conseil du Calvados estime qu'il n'y a pas lieu de créer une organisation spéciale : « Dans l'état actuel des choses, quoiqu'il n'y ait rien d'organisé, on peut dire que les secours ne font pas défaut à l'indigent. »

Le conseil du Puy-de-Dôme, qui a pour rapporteur M. Tallon, député, auteur d'un projet de loi et spécialement compétent dans ces questions, demande que la loi rende obligatoire pour le département l'assistance médicale, mais en laissant au conseil général le soin d'organiser en chaque endroit l'assistance locale. Le conseil de l'Isère réclame aussi l'obligation. Par contre, celui du Jura y est tout opposé : « Liberté, écrit-il; s'il y avait obligation pour les communes, les fainéants, les débauchés compteraient sur elle. »

Sur la question de savoir quel est le meilleur système d'organisation, on trouve une majorité assez marquée en faveur du système landais.

Le système cantonal ou de circonscription, bien que pratiqué dans 34 départements contre 10 seulement qui suivent les systèmes landais et vosgien, est condamné par 35 conseils généraux et par les deux tiers des conseils d'arrondissement. On lui reproche d'abord de reposer sur une organisation factice; les circonscriptions sont toutes de fantaisie et le canton n'est pas une véritable unité; qu'on laisse agir les communes en leur assurant au besoin et dans une proportion à déter-

miner, les secours des départements ou de l'État. Les communes feront bien plus d'efforts pour organiser l'assistance médicale si on leur permet de choisir elles-mêmes un système de secours et de surveiller des fonds qu'elles auront votés. En pratique, ajoute-t-on, les résultats sont très défectueux et voici ce que dit à ce sujet, et en dehors de l'enquête, un homme très compétent, un cultivateur, M. Théron de Montaugé (*Agriculture dans le pays toulousain*, p. 496) : « La médecine cantonale a été organisée dans la Haute-Garonne en 1856. On a divisé le département en 89 circonscriptions desservies par autant de médecins. Dans la plupart, on ne voit apparaître le médecin cantonal qu'une fois ou deux par an, à l'époque où il fait ses tournées pour la vaccination. En général même, son existence n'est connue que des conseillers municipaux et des notables qui voient figurer sur le tableau du budget l'allocation demandée pour ce service considéré avec raison comme ne répondant pas à ses fins. »

« M. le Dr Verger (de Châteaubriant) voulant, dit le Dr Faisan[1] s'édifier sur l'institution, s'est adressé aux médecins cantonaux des départements de l'Est où elle fonctionne le plus régulièrement. Les réponses peuvent, à peu près, se résumer ainsi : Le service médical n'est bien fait que dans la résidence même du médecin cantonal ; hors de cette résidence, il est insuffisant et presque nul à cause des longues distances à parcourir qui le rendent presque impraticable. La vaccine ainsi que la médecine judiciaire sont bien faites. L'hygiène et la police médicale ont mal réussi. » Chaque circonscription, en effet, comprend en moyenne plus de six communes. Le médecin est appelé dans celle où il réside et dans une ou deux voisines, mais non dans les autres (elles peuvent être assez distantes entre elles). Ainsi, la charge est pour toutes les communes, l'avantage pour une ou deux seulement.

Mais la critique la plus ordinaire contre le système se trouve

[1] *Assistance médicale dans les campagnes* (Montpellier, 1875, p. 56), d'après un travail du Dr Verger. — *Mémoires sur la médecine des pauvres à la ville et à la campagne*, 1852.

exposée dans le rapport très détaillé du conseil général de la Nièvre. Il se plaint de ce que le médecin choisi par l'administration devienne une sorte de fonctionnaire jalousé par ses collègues à cause de sa situation à part et en même temps dépendant de l'administration qui le paye.

« Rien n'est mauvais, disent de leur côté les médecins de l'Allier, comme cet esprit de fonctionnarisme qu'on tend à faire pénétrer dans le corps médical ; notre profession doit rejeter avec énergie ces liens qui atteignent sa liberté en entravant son libre exercice. »

L'association des médecins de France s'était, dès 1887, prononcée à l'unanimité contre le système cantonal qui met le médecin à la désignation du préfet. Elle avait été évidemment décidée par la question de dignité professionnelle, question toujours puissante et même décisive sur l'esprit d'hommes d'une même profession qui délibèrent au nom du corps entier et dont les décisions doivent être rendues publiques.

Cependant, cette association avait commencé par faire une enquête ; elle avait envoyé un questionnaire à 95 sociétés médicales des départements ; 50 avaient répondu et le rapporteur lui-même constatait l'extrême diversité des réponses :

« Aucune des opinions émises ne peut invoquer en théorie une raison qui s'impose ou en pratique la sanction d'une opinion générale.

« Le même système qui, dans tel département, fonctionne à la satisfaction générale est, dans tel autre, décrié et abandonné. Ici, la réglementation administrative est acceptée sans opposition ; là, elle est repoussée comme une source d'abus, comme contraire à la dignité médicale, aux droits et aux intérêts des pauvres. »

Et la diversité des sentiments sur ce point n'était pas nouvelle dans le corps médical. Tandis qu'un congrès réuni à Paris, en 1845, repoussait le système cantonal qui a « le grave inconvénient de donner à la profession des attaches administratives », la faculté de Paris, consultée deux ans après par le ministre, M. de Salvandy, qui préparait un projet de loi sur la

question, déclarait n'avoir aucune objection à faire à ce projet portant : Les médecins cantonaux sont nommés pour dix ans par le préfet sur une liste arrêtée par le conseil médical du département.

Le système landais a pour lui, outre la nouveauté, car il est récent et le système cantonal est celui des premières fondations, ce sentiment démocratique d'égalité qui dit : Pourquoi le pauvre ne choisirait-il pas comme le riche ? pourquoi lui imposerait-on un médecin qui peut-être n'a pas sa confiance ?

C'est aller à l'excès ; le pauvre doit savoir être pauvre, c'est-à-dire qu'il doit être reconnaissant de ce que l'on fait pour lui et ne pas exiger. Le médecin cantonal sera souvent le seul médecin de l'endroit et qui ne sera venu se fixer dans le pays que décidé par la rétribution fixe qui lui est garantie. Dans ce cas, à la vérité, il n'y a pas de choix ; mais alors même qu'il y aurait plusieurs médecins, en quoi le paysan indigent serait-il plus à plaindre que l'ouvrier, membre d'une société de secours mutuels, qui est visité en cas de maladie par le médecin de la société et non par un autre, que le pauvre des villes soigné par le médecin du bureau de bienfaisance, allons plus loin, que le pensionnaire du lycée ou de nos grandes écoles militaires ou civiles soigné par le médecin de l'établissement ?

L'objection tirée de l'attache administrative est plus sérieuse ; mais ne faudra-t-il pas toujours désigner un médecin pour faire les tournées de vaccine, constater les décès au moins de mort violente, inspecter les enfants en nourrice, etc. ?

Dans tous les cas, que l'on désire attirer des médecins en une campagne qui en manque ou que des médecins étant déjà dans la région, on souhaite de les voir accepter les fonctions de médecin des pauvres, il faut les rétribuer convenablement. Cela est juste, cela est nécessaire et je suis obligé d'ajouter, malheureusement, cela est peu compris. L'enquête de 1872-73 le montre avec évidence. C'est le conseil général de la Creuse qui croit « qu'il suffira de frapper le sol » pour trouver des médecins empressés de travailler gratis. C'est le conseil gé-

néral de la Corse qui veut que l'on pose en principe que nul honoraire n'est dû au médecin « son serment professionnel l'obligeant à soigner gratis les indigents ». (Où le conseil général a-t-il vu cela ?) Il admet seulement une indemnité pour le déplacement.

Et cependant le rapport de l'Aveyron fait savoir ce que vaut la gratuité, indépendamment même de la question d'équité qui cependant est considérable, on l'avouera. Le préfet, M. Sencier, avait divisé le département en 145 circonscriptions desservies chacune par un médecin qui avait consenti à donner ses soins gratis. Les pauvres imaginant que le médecin envoyé par le préfet était bien payé, se montraient si exigeants et arrogants que les médecins qui n'étaient pas récompensés de leurs soins, même par un peu de reconnaissance, donnèrent successivement leur démission. Aujourd'hui, nul d'entre eux ne refuse ses soins à titre gratuit, mais il est avéré qu'il ne dépend pas de l'administration.

D'ordinaire, les médecins des pauvres reçoivent une rétribution, mais si faible, si insuffisante, que l'association des médecins de France avait émis le vœu que les subsides votés ne fussent pas inférieurs à 1 franc ou 1 fr. 50 par indigent, soit, en comptant un malade pour cinq indigents, à 5 ou 6 fr. par malade et que de plus, la rétribution augmentât avec la distance parcourue. Quoi, dira-t-on, un tel vœu était nécessaire ? Il a fallu que l'on fît une demande si juste pour des hommes dévoués qui donnent leur temps, leur peine et risquent leur vie ? Oui, cette demande est toujours nécessaire et trop de témoignages le constatent. Ainsi, le conseil général de la Somme nous apprend (Enquête de 1872-73) que les médecins des pauvres avaient, l'année précédente, reçu environ 40 centimes par visite. Le conseil médical de la Gironde faisait savoir que dans ce département riche et peuplé la rétribution annuelle des médecins cantonaux était de 250 à 300 francs. Chiffre tellement dérisoire, ajoutait-il, que les médecins qui l'acceptent sont plutôt rabaissés par là que recommandés au public, ainsi que font souvent les titres officiels de mé-

decin des bureaux de bienfaisance, médecin des hôpitaux, etc.

Le rapporteur du conseil général de la Nièvre écrivait dans la même enquête en parlant des médecins cantonaux : « Nommés officiellement, salariés comme fonctionnaires, ils ont été dès lors regardés par les malades comme employés du gouvernement, comme obligés de se mettre en route à toute heure, en tout temps, au premier appel, même au premier caprice du malade. Ces médecins s'aperçurent bientôt combien les fonctions qu'ils venaient d'accepter étaient dures et pénibles à remplir, combien, de plus, la rémunération de leurs services, de leurs fatigues et de leurs peines était misérable et humiliante... En pouvait-il être autrement, je vous le demande, messieurs, lorsque vous saurez que le médecin cantonal obligé à visiter quatre, cinq et six communes plus ou moins éloignées les unes des autres, était astreint à parcourir en un jour des distances vraiment effrayantes; quand vous saurez que les honoraires qu'il recevait pour un semblable labeur variaient entre 150 et 300 francs par an, à peine la ferrure de son cheval ? »

« La médecine cantonale, dit le Dr Boullet, qui, dans le département du Loiret, a à desservir chaque année six communes distantes en moyenne de 10 kilomètres de sa résidence, me cause un déplacement de 1,600 kilomètres (à peu près la distance de Paris à Saint-Pétersbourg), et pour cela je touche 150 francs par an ! Un peu moins de 10 centimes par kilomètre.

« Que si vous ajoutez à la longueur du chemin, à la fatigue et à l'humiliante et ridicule rémunération des visites, les exigences des malades, vous aurez un aperçu bien incomplet du rôle du médecin cantonal. Ces exigences du pauvre vis-à-vis du médecin sont bien plus grandes que celles du riche. »

Le Dr Gaillard nous montre ce même médecin « non seulement à la discrétion des pauvres, mais encore des maires de village, appréciateurs trop souvent inintelligents des vrais sentiments de l'indépendance médicale. Supposez qu'un médecin indisposé ne puisse répondre à l'appel d'un indigent qui

demeure loin de chez lui, l'individu ira dire au cabaret : C'est bien la peine de payer un médecin pour être si mal servi et l'auditoire de faire chorus et le maire de menacer le médecin d'un rapport au préfet, car le médecin cantonal est comme tel justiciable de l'autorité préfectorale, absolument comme le garde champêtre. »

Ce sont des médecins qui parlent ainsi; les conseils généraux ne s'expriment pas autrement. Celui des Basses-Pyrénées nous avertit que « les pauvres sont d'une extrême exigence dans leurs maladies. Aucun médecin ne les satisfait. »

Il faut tenir compte aussi de cette disposition qu'ont les malades pauvres à faire venir le médecin pour peu de chose, quelquefois même sans cause. Le paysan qui, s'il doit payer, attendra souvent le dernier excès du mal pour appeler un médecin, lorsqu'il jouira de la gratuite, le fera venir pour se faire arracher une dent, pour moins encore. Tout cela est à considérer, lorsqu'on veut juger d'une manière équitable les plaintes qui se font entendre contre le service médical, là où il existe. En 1847, le projet de M. de Salvandy assurait au médecin cantonal des honoraires fixes de 600 à 1,500 francs payés par le département. Aujourd'hui que les salaires et les prix courants de la vie ont plus que doublé, pas un médecin de l'assistance ne reçoit 1,500 francs et bien peu reçoivent 600 francs.

On pourrait, en donnant aux médecins de l'assistance des émoluments sérieux, attendre d'eux des efforts que beaucoup ne font pas aujourd'hui, on l'avoue, mais en étant forcé de reconnaître que l'on doit accuser la situation qui leur est faite plus que leur manque de bonne volonté.

Ce bon vouloir, il est entier au début, le nouveau médecin est plein de zèle; mais il est bientôt lassé et rebuté, non seulement par l'insuffisance des honoraires, mais par l'absence chez les malades de toute gratitude, de cette récompense qui, dans les professions libérales et surtout lorsqu'on s'adresse aux indigents, remplace souvent la rétribution absente. Nul n'est moins bien traité sous ce rapport que le mé-

decin des pauvres. Faut-il s'étonner s'il se ralentit et se décourage, si les plaintes des habitants se font entendre ? Elles sont souvent fondées, mais n'est-il pas juste aussi de remonter à la cause ?

Il est assez curieux de retrouver les mêmes débats et les mêmes plaintes dans un pays voisin, semblable au nôtre en beaucoup de points : je veux parler de la Belgique.

La question de l'assistance médicale dans les campagnes y a été traitée dans un congrès tenu à Gand en 1864 par l'*Association internationale pour le progrès des sciences sociales.* On croirait entendre parler des compatriotes et des contemporains.

M. Pousset (de Tongres) dit (séance du 15 novembre) que le service médical dans les campagnes est fait par le médecin du bureau de bienfaisance, par un médecin que nomme l'administration communale. Or, ce médecin n'est rien moins que le médecin des pauvres. Il a sa clientèle payante à voir, il ne peut donner que très peu de temps à la visite des malades de la classe indigente ; aussi ceux-ci sont-ils parfois très mal soignés.

« Il y a certainement des exceptions. Il y a des médecins qui prennent leur mission au sérieux ; mais j'ai vu dans les campagnes de Liège et de Limbourg des malades qui attendaient parfois huit jours la visite du médecin. »

Il propose comme remède qu'au lieu de nommer un médecin des pauvres, on donne aux pauvres des bons de visite de 2 francs avec lesquels ils s'adresseront au médecin de leur choix : c'est le système landais. Ce serait fort bien, reprend un autre membre, M. Coppé, si les médecins étaient nombreux ; mais dans les Flandres ils font absolument défaut.

Un autre docteur, M. Crocq, de Bruxelles, soutient qu'il n'est pas bon que les médecins soient à la merci de l'administration locale. Ils veulent plaire à l'administration, ou bien la municipalité réduit leur rétribution à un taux dérisoire. Il faudrait, ajoute le même membre, que l'honoraire fût fixé par la loi, avec contribution indiquée du bureau de bienfaisance et des

communes. On pourrait alors demander aux médecins quelques services comme la vérification des décès qui est actuellement faite par les gardes champêtres et l'inspection des enfants trouvés. Les inspecteurs font actuellement une visite par an.

M. Kayser (de Bruxelles) demande que le tarif des médicaments soit convenable. Actuellement, les communes cherchent des soumissions au rabais et ont de mauvais produits; il voudrait voir établir des boites de secours dans les communes.

L'année suivante, au congrès d'Amsterdam, M. Crocq insistait de nouveau sur la manière dont on rétribuait les médecins des pauvres. Dans certains endroits où règnent pourtant des fièvres intermittentes, on donne aux médecins environ 100 francs, à peine de quoi payer les médicaments. « Il vaudrait mieux ne pas les payer que de le faire d'une façon aussi inconvenante. » Et il terminait en disant : « Rétribuez-les d'une façon convenable, si vous voulez en avoir dans les campagnes. »

Il serait intéressant d'avoir des chiffres d'ensemble sur le nombre des indigents secourus et sur la dépense faite, mais il faut se contenter de chiffres partiels On en trouve dans un rapport fait au Conseil supérieur d'assistance (t. 9); ils varient singulièrement suivant les départements. Ainsi le nombre des indigents inscrits sur les listes est de 1,38 pour 100 habitants, dans la Nièvre; de 1,65, dans la Gironde; de 1,79, dans l'Allier, alors qu'il arrive à 14,83 dans le Pas-de-Calais et à 21,48 dans la Corse. Il est de 3,66 pour 100 habitants dans les Basses-Alpes et de 12,09 pour 100 dans les Hautes-Alpes.

La dépense annuelle avait été de : 5,300 francs dans les Bouches-du-Rhône (dont 3,000 fr. fournis par les communes et 2,000 donnés par le département), et de 14,231 francs pour l'Ariège, département beaucoup plus pauvre. Sur cette somme, les communes avaient contribué pour 11,231 francs, le département pour 3,000. Maine-et-Loire avait dépensé 55,342 francs pour soins médicaux, 43,000 francs pour aliments, 9,186 francs pour mobilier médical, dont 75,000 fr.

fournis par les bureaux de bienfaisance, 3,000 fr. donnés par le département et le reste, soit plus de 22,000 fr., par les communes. Il est pourtant moins riche que les Bouches-du-Rhône, s'il est plus étendu. Le Pas-de-Calais avait dépensé près de 250,000 fr. dont 180,000 fr. donnés par les bureaux de bienfaisance, 64,500 fr. venant des communes, 5,000 fr. donnés par le département, 1,000 fr. donnés par l'État et environ 6,000 fr. fournis par les hôpitaux. C'est donc habituellement la subvention des communes qui fait le gros de la recette; les bureaux de bienfaisance donnent parfois; l'allocation des départements est ordinairement faible; celle de l'État s'élève à 50,000 francs pour toute la France.

La moyenne de la dépense par tête d'indigent varie, suivant le même document, de 2 fr. 95 dans les Vosges et dans le Cher, à 38 fr. 50 dans l'Allier. Pour prendre l'exemple de deux départements voisins, elle a été de 5 fr. 16 dans les Basses-Alpes et de 16 fr. 05 dans les Hautes-Alpes.

Dans tout ce qui précède, il n'a été question que des visites du médecin, mais ces visites ne sont pas tout ce qui est nécessaire au malade. Outre qu'il est parfois, on l'a vu, difficile de les obtenir, il faut encore des pansements ou des soins spéciaux. Qui fera ces pansements et donnera ces soins? qui donnera des conseils et une direction dans l'intervalle quelquefois forcément long qui séparera les visites du médecin ou bien en attendant la première visite? On sait quelle est l'incompétence des familles agricoles en tout ce qui concerne les malades; leurs soins peuvent être affectueux, ils ne sont rien moins qu'éclairés.

Il faut que ces soins soient donnés par des personnes ayant à la fois la connaissance des malades et assez de désintéressement pour ne pas craindre de prodiguer des soins absolument gratuits : car ceux-là ne seront aucunement payés, même au prix le plus modique. Or, nous avons cette fortune d'avoir en France, dans nos campagnes, des personnes toutes préparées à ce rôle, qui le remplissent déjà en bien des endroits et qui le rempliront partout si la politique le leur permet : ce sont les

sœurs qui tiennent les écoles primaires. C'est là, pour le dire en passant et pour répondre à une objection qui vient à la pensée, un rôle qu'on ne peut demander aux institutrices laïques de remplir. Les ordres religieux de femmes, étant pour la plupart à la fois hospitaliers et enseignants, font passer leurs novices de l'infirmerie à la classe, et c'est une sorte d'enseignement qui ne se donne pas dans les écoles normales officielles. Les institutrices encore ont ordinairement une famille et lui donnent le temps dont elles disposent, ou bien elles emploieront ce temps pour elles et non pour les malades qui ne sont pas leur affaire. Sans doute, on en citera quelques-unes qui se seront données à la visite des malades, mais ce seront de rares exceptions. En les nommant inspectrices des enfants assistés, on en a, j'imagine, tiré tout le secours qu'on en peut attendre en matière d'assistance. Il en est autrement des sœurs : le soin des pauvres et des infirmes est leur fonction, aussi bien que l'enseignement.

Un auteur que j'ai déjà cité à raison de sa compétence, M. Théron de Montaugé, demandait lui aussi que les sœurs chargées des écoles le fussent aussi de la distribution des secours. « Elles ont, disait-il (p. 515), le secret de cette charité intelligente recommandée par Malthus « qui connaît en détail ceux dont elle soulage les peines, ne s'informe pas uniquement des besoins du pauvre, mais de ses habitudes et de ses dispositions morales. Une telle charité impose silence au mendiant effronté... elle encourage au contraire, console, assiste avec libéralité celui qui souffre en silence. Il est impossible de pratiquer journellement une telle charité sans croître journellement en vertu. C'est la seule qui fasse à la fois le bonheur de celui qui la pratique et de celui qui en est l'objet ». En lisant ces lignes touchantes et profondes de Malthus, ne dirait-on pas que l'éminent protestant s'est proposé de faire l'apologie des œuvres catholiques de bienfaisance ?

Un médecin, le Dr Cazin disait de même [1] : « Ce n'est vérita-

[1] *Organisation du service de santé pour les indigents*, 1852, cité par M. Léon Lallemand : *Assistance des classes rurales au* XIXe *siècle*. M. Lalle-

blement que par le concours des sœurs de charité qu'on peut établir le meilleur système d'information, de surveillance et de soins. Elles donnent l'assistance, elles instruisent par l'exemple, enseignent l'ordre, la propreté... le pauvre, en voyant ce dévouement affectueux, devient meilleur, se résigne et espère. »

Le *Journal des Débats* qui n'est point du parti religieux, écrivait dans un article sur *la situation en province* (22 octobre 1886) : « Il faut avoir vécu à la campagne pour comprendre l'importance sociale des communautés religieuses de femmes. Mêlées à la vie de chaque jour, confidentes de toutes les misères, les soulageant le plus qu'elles peuvent en l'absence du médecin, les sœurs sont un besoin et une consolation dans les campagnes pauvres. »

« Le médecin ne fait que passer, disait dans l'enquête de 1872 le conseil général de l'Orne ; tout s'arrange au contraire, lorsqu'il y a une religieuse chargée de la visite des malades. Elle fait appeler le médecin à temps, applique les remèdes, console et fortifie, obtient au besoin des voisins ce qui manque au pauvre malade, en un mot elle anime et féconde tout. »

C'est à nos gouvernants qu'il faut demander de ne point enlever aux campagnes pauvres, puisqu'on veut bien s'occuper d'elles en haut lieu, des auxiliaires aussi utiles.

S'il est difficile de procurer des médecins aux campagnes qui en manquent, il est plus malaisé encore de fournir des médicaments aux malades ruraux. Le nombre des pharmaciens est encore moindre que celui des médecins. Ainsi le département de la Somme qui est riche et peuplé (plus de 550,000 habitants), n'avait, en 1872, que 70 pharmaciens contre 271 docteurs médecins et 184 officiers de santé. Encore ces pharma-

mand cite encore (p. 38) une communauté spéciale de femmes existant en Galicie qui, réparties par groupe de trois à six, pratiquent la culture et emploient leur temps libre à soigner les malades et instruire les enfants. Elles se trouvent, dit-il, dans une trentaine de villages et y exercent une heureuse influence.

ciens habitaient les villes; ils ne gagneraient rien dans les campagnes. Les médicaments pourtant sont choses nécessaires; suivant la judicieuse observation du conseil général de ce même département de la Somme : « Le malade ne se croirait pas soigné si à chaque visite le médecin ne prescrivait pas un remède. » C'est d'ailleurs un faible ordinaire à la classe populaire et même à bien des personnes de toutes les classes. Mais ces remèdes, comment les procurer ?

Ici les conseils généraux, qui sont unanimes pour les déclarer nécessaires, hésitent ou se taisent. Quelques-uns disent que l'on a traité avec des pharmaciens pour la fourniture à prix réduit des médicaments prescrits par les médecins des pauvres. Mais faut-il les aller chercher dans les villes ? On en vient à réclamer les boîtes de remèdes inventées sous Louis XV, distribuées largement sous Louis XVI et qui ont cessé de l'être par le fait de la Révolution. Plusieurs conseils généraux les demandent comme chose nouvelle ; ils ignorent aussi qu'un ministre du premier empire, M. de Champagny en avait prescrit l'envoi, mais sans que sa prescription ait été exécutée.

La difficulté ici est moins encore dans la question des frais et c'est pourtant une question sérieuse, puisqu'on ne peut décider les communes ni les départements à payer convenablement les médecins et que les sommes allouées pour les remèdes là où l'on a traité avec des pharmaciens sont illusoires ; la difficulté est moins en cela que dans la question de savoir à qui on confiera ces boîtes de remèdes. La manipulation en est délicate, puisqu'une erreur non seulement dans l'identité du médicament délivré, mais dans le dosage, peut aggraver la maladie ou même entraîner la mort.

Quelques conseils généraux veulent que le médecin des pauvres délivre lui-même ces remèdes là où il n'y a pas de pharmaciens, ainsi que la législation actuelle permet de le faire. Mais le médecin de campagne, seul pour desservir une vaste circonscription et déjà accablé d'occupations, a-t-il encore le temps de se livrer à la manipulation et à la préparation des remèdes ?

Un conseil général demande qu'on donne aux instituteurs futurs dans les écoles normales des notions de médecine et de pharmacie suffisantes pour leur permettre de tenir les dépôts de remèdes et même de donner dans les cas urgents les premiers soins avant l'arrivée du médecin.

Les programmes des écoles normales sont déjà tellement chargés qu'il serait assurément difficile, pour ne pas dire plus, d'y ajouter encore des études qui veulent être assez longues, si on ne les remplace par beaucoup de pratique.

Le conseil général de la Manche rapporte que pendant le choléra on avait déposé des remèdes chez les institutrices du canton d'Avranches et qu'elles ont rendu « d'incontestables services »; mais il ne s'agissait sans doute que d'une seule sorte de remède. Le conseil de la Creuse propose que le préfet fasse acheter avec les fonds que votera le conseil général et un peu avant l'époque où se produisent dans le pays les fièvres périodiques, un lot de quinine et de tisane amère qui sera distribué aux bureaux de bienfaisance ou aux commissions en tenant lieu. « Voilà, dit-il, l'œuvre imparfaite mais qui serait déjà un progrès à laquelle nous convions nos collègues. »

Une telle œuvre, en effet, est possible lorsqu'il s'agit d'une maladie déterminée, combattue par un remède toujours le même ; elle ne l'est point pour l'ordinaire où les maladies sont diverses et où les remèdes, par suite, doivent être variés.

Ce qui jusqu'ici semble avoir eu le plus de succès est la remise de boîtes de remèdes aux sœurs gardes-malades qui, dans les hôpitaux où elles exercent, apprennent à tenir une pharmacie. Ce sont elles déjà qui étaient chargées de ce soin avant 1789 et les plaintes que l'on entendait alors venaient de l'inégale répartition de ces boîtes, nullement du défaut de capacité des religieuses qui les avaient en dépôt. Dans l'enquête de 1872, le conseil général de la Vienne déclare que « partout où l'on a pu établir des sœurs ayant des connaissances en médecine et en pharmacie, elles ont rendu des services immenses, non pas en se substituant aux médecins, mais en préparant les remèdes et en surveillant l'emploi. »

Le Dr Daguillon, dont l'étude est plus récente (1883), signale l'existence en diverses communes de ces sœurs qui, dans les localités dépourvues de pharmaciens, fournissent des remèdes gratuits aux pauvres et en vendent à ceux qui sont en état de payer, si bien que les bénéfices obtenus donnent le moyen de faire la charité.

Peu de communes rurales ont des sœurs gardes-malades, mais ailleurs on a vu que les sœurs chargées des écoles, ont souvent été exercées au soin des malades et à la manipulation des remèdes. Il est à craindre toutefois que les lois scolaires récentes ne permettent pas de chercher de ce côté le concours qu'on en pourrait attendre. Puis, on trouve ici un autre obstacle. Les pharmaciens sont investis du droit de vendre seuls des remèdes; entre vendre et manipuler pour les indigents, il y a quelque différence; ils n'en font pas moins bonne garde autour de leur privilège et ne semblent pas disposés à le laisser entamer, même dans les endroits où ils ne l'exercent pas, même pour procurer le soulagement des malades pauvres; disposition malheureusement ordinaire aux corps constitués et nantis d'un monopole. Ainsi, l'un des projets de loi présentés à la Chambre des députés sur ce sujet de l'assistance dans les campagnes, portait que « les bureaux de bienfaisance pourront s'entendre avec les établissements charitables, là où ils existent, pour la fourniture des remèdes. » Voici ce qu'écrivait à ce sujet un pharmacien. On se croirait, en lisant sa brochure [1], revenu au temps des corporations de métiers.

« Nous n'avons pas besoin d'insister longuement pour montrer les dangers et les inconvénients qui résulteraient d'une semblable dérogation aux principes qui régissent l'exercice de la pharmacie. Nous espérons que les pharmaciens qui siegent dans les deux Chambres feront leurs efforts pour éviter qu'un tel abus soit sanctionné par les pouvoirs législatifs. Il serait même bon de profiter de l'occasion pour provoquer l'introduction dans la loi nouvelle d'une disposition pour confirmer

[1] *De l'assistance médicale dans les campagnes*, par Crinon. — Sans date. La brochure doit être de 1877.

à l'égard des congrégations religieuses l'interdiction écrite dans la loi de germinal. Les médecins ne refuseront probablement pas leur concours. »

Un peu plus loin, ces médecins dont on réclamait l'appui sont traités en ennemis. Ne vendent-ils pas des remèdes en certains cas ? A la vérité, la loi de germinal a renfermé ces cas dans d'étroites limites, mais ils sont dépassés assurément. « Cet envahissement de notre domaine par les médecins n'est pas contestable, le corps pharmaceutique doit protester énergiquement contre toute mesure tendant à aggraver cet état de choses », c'est-à-dire, sans doute, autorisant les médecins de l'assistance à fournir des remèdes à prix réduits.

A côté des médicaments, il faut aux malades des objets qui ne se trouvent guère à la campagne : linge, baignoire, etc. Quelques communes ont acquis ces objets ; ils sont déposés à la mairie et prêtés sur indication du médecin de l'assistance.

C'est ce que font encore, on l'a vu, les hôpitaux de la fondation Texier-Gallas, et le grand besoin de ces objets comme des remèdes explique l'existence, étrange au premier abord, d'un hôpital sans lits de malades. Il a été fondé à Segré dans Maine-et-Loire par M. de Falloux ; on y donne des consultations, on y distribue des remèdes, on y prête le mobilier nécessaire aux malades. C'est ce que doivent être les établissements hospitaliers dans les campagnes. C'est ainsi que l'on rendra possible l'assistance médicale à domicile, meilleure encore au point de vue moral que par le côté matériel et dont Mgr Dupanloup avait eu raison de dire : « Ceux qui sont dans la souffrance ne doivent pas être privés de la plus grande consolation de ceux qui souffrent : de la présence de ceux qu'ils aiment. Il faut que le fils soit soigné par sa mère, que le père soit soigné par sa fille ou par sa femme. »

C'est pour rendre facile cette sorte d'assistance que le conseil général de la Meuse vote, ou au moins votait en 1872, lors de l'enquête, un fonds spécial destiné à fournir aux malades pauvres les aliments que la misère de leur famille ne permet pas de leur procurer.

Cette excellente mesure se trouvait encore dans la Sarthe et dans Maine-et-Loire. Ce dernier département donnait même des aliments aux convalescents : « Il est vrai, était-il dit, que « la charité privée concourt largement aux recettes. »

Le département d'Indre-et-Loire autorisait, dans les limites d'un crédit fixé, l'envoi aux eaux thermales des malades désignés.

La *Revue des établissements de bienfaisance* citait (1885 p. 314) le soin qu'avait eu le ministre des travaux publics, sur la demande du département de l'Aisne, d'obtenir des compagnies de chemin de fer des réductions de tarif pour les malades venant à Laon, à la clinique ophtalmologique où les consultations sont données par un spécialiste fort en réputation. Les conditions à remplir avaient été réglées à l'avance,

La même Revue signalait la franchise postale accordée aux envois d'un remède secret que faisaient à titre gratuit les sœurs gardes-malades dirigeant l'asile d'épileptiques de la Teppe. La franchise malheureusement a depuis été retirée.

B. — Les secours en cas d'épidémie

Il y a un cas où les habitants de la campagne sentent plus vivement le besoin de médecin, c'est lorsque survient une épidémie. Il existe bien un service des épidémies créé en 1805 et peu remanié depuis ; mais un praticien, le Dr Daguillon assure (p. 59) qu'il suffit d'être, comme médecin des épidémies d'un arrondissement, chargé quelques années de ce service pour en remarquer les défectuosités.

« Sans être taxé d'exagération, on peut affirmer :

1° « Qu'il est inutile dans nos campagnes ;

2° « Qu'il n'éclaire que très imparfaitement l'administration ;

3° « Qu'il est décevant pour la science par ses lacunes, ses erreurs et la confiance illusoire qu'inspirent certains rapports, »

Et il décrit en effet comment les choses se passent :

« Dans chaque département, le préfet nomme un médecin par

arrondissement, dont la mission, sans rétribution certaine, est de : 1° visiter, sur la réquisition des autorités administratives, les localités atteintes d'épidémie; 2° prescrire les mesures hygiéniques et médicales nécessaires; 3° éclairer l'administration sur le fait même de l'épidémie, son extension actuelle et probable, et enfin sur les mesures à prendre.

« Mais d'abord, l'administration municipale s'empresse ordinairement de cacher l'existence de toute épidémie qui vient à éclater: croup, petite vérole, etc. Le maire y croit son amour-propre engagé. Le médecin n'en aura connaissance que par hasard, par sa pratique, par le dire d'un collègue. Enfin le médecin s'est transporté à dix ou douze lieues de sa résidence, il a constaté le mal et fait un rapport avec son avis.

« Qu'en résulte-t-il? Peu de bien pour les malades et un échange actif de paperasseries entre les communes, le sous-préfet et le préfet.

« Quelques remèdes sont enfin mis à la disposition du maire pour les indigents de sa commune; mais comment seront employés ces remèdes? qui en prescrira et en contrôlera l'emploi? qui veillera au progrès en bien ou en mal de l'épidémie constatée? Personne. »

Est-ce là une organisation satisfaisante? se demande le Dr Daguillon.

Il est à regretter seulement que lui, spécialiste, n'ait pas indiqué les moyens de mieux faire. On peut dire toutefois que si le service à domicile était assuré et s'il existait un nombre suffisant de petits hôpitaux comme ceux d'Eure-et-Loir, avec une salle libre pour de tels cas, la question du traitement des maladies épidémiques serait singulièrement avancée.

§ 5. — Les hospices.

A côté des malades qui ne le sont que temporairement et peuvent guérir, il y a des incurables, c'est-à-dire des malheureux qui, soit par leur grand âge, soit à raison de quelque

infirmité spéciale, auront toujours besoin de secours et auront besoin souvent même de soins spéciaux. C'est à leur intention que sont érigés les hospices, souvent confondus, on l'a vu, avec les hôpitaux destinés aux malades qui peuvent espérer la guérison.

A. — Hospices de vieillards et d'incurables.

Il est à souhaiter que les vieillards soient entretenus dans leur famille ; c'est pour ces pauvres gens le meilleur sort et c'est aussi la manière la moins onéreuse de les faire vivre. Mais il y en a beaucoup qui sont sans famille ; il y en a dont les familles remplissent mal leurs devoirs. On trouve trop souvent chez les habitants de la campagne un fonds de dureté qui, n'étant plus réprimé par les sentiments religieux, fait considérer le vieillard comme un fardeau inutile. Que de pauvres vieillards, même ayant abandonné leurs biens à leurs enfants, sont traités par eux comme des domestiques qui ne peuvent se plaindre et dont on peut tout exiger ? On regrette tout bas la trop longue durée de leur vie ; parfois, on le leur dit tout haut. C'est pour ces malheureux que les hospices sont utiles ; ils le sont plus encore pour les pauvres atteints de maladies incurables et repoussantes qui éloignent même la pitié de leurs proches.

Il y avait en France au 31 décembre 1885, d'après l'*Annuaire d'Economie politique* de 1889, 451 hospices et 806 hôpitaux-hospices comprenant 55,400 lits dont partie pour les vieillards et partie pour les incurables (les statistiques ne distinguent pas), mais très inégalement répartis comme sont les hôpitaux, et en partie vacants, toutefois dans une proportion moindre, puisque les vacances, qui s'élèvent à 40 p. 100 pour les lits des hôpitaux, ne sont que de 10 p. 100 dans les hospices. Il faut dire aussi que la population y est plus stable, parce que ceux qui y sont reçus y restent d'ordinaire leur vie entière.

Mais ces hospices, comme les hôpitaux, sont surtout situés dans les villes ; la population rurale en profite peu. La loi de

1851 qui oblige les hôpitaux à recevoir, contre payement des journées, les malades de la campagne, n'a rien dit des hospices. En fait, les hospices des villes reçoivent les indigents des campagnes aux mêmes conditions que les malades, c'est-à-dire contre payement d'une pension. Mais c'est une lourde charge pour les petites communes, qui parfois supportent de ce chef un accroissement de 10 à 20 p. 100 de leurs dépenses ; aussi peut-on être certain qu'elles font rarement de tels sacrifices et qu'elles les font alors pour des malades incurables et non pour des vieillards.

Quelques conseils généraux, émus de cette situation, ont érigé des hospices où les pauvres de la campagne sont reçus aux frais de leur commune, mais à des prix plus modérés. Ainsi le conseil général de la Sarthe a ouvert, à côté du dépôt de mendicité, un asile pour 100 vieillards. Les communes payent la dépense, mais dans une proportion qui varie avec le montant de leurs contributions. Jusqu'ici, dit la *Revue des établissements de bienfaisance* de 1886, qui rapporte le fait, la pension annuelle réclamée par les hospices était de 400 à 450 francs ; le taux nouveau sera bien moindre.

Même chose se voit dans le département de la Marne. Le nouveau dépôt de mendicité construit auprès de Châlons aura pour annexe un asile pour 192 vieillards. Le prix de revient est de 2,000 francs par lit, que supporte le département ; les communes n'auront à payer que la pension journalière de leurs indigents. On espérait, lorsque l'établissement fut construit, que la dépense ne serait pas supérieure à 1 fr. 15 par jour.

M. Baudrillart nous apprend qu'il y a dans Indre-et-Loire, en quelques petites villes, des hospices de vieillards entretenus par souscription.

Il y en a ailleurs et je trouve dans la très intéressante et malheureusement déjà ancienne monographie de M. de Lérue sur les établissements charitables de la Seine-Inférieure (1852) quelques exemples de ces petits hospices de campagne qu'il serait si désirable de voir établir. A Anneville-sur-Seine, il signale un hospice fondé en 1820 par un négociant, M. Daniel,

pour six vieillards pauvres du pays, avec une rente assurée de 3,000 fr. L'œuvre, toute privée d'ailleurs, subsiste grâce au bon vouloir de la famille des fondateurs ; une seule servante suffit à la maison.

A Criquetôt, existait un petit hospice de douze lits où se trouvaient alors quatre femmes, un vieillard infirme, trois orphelins dont une jeune idiote. Il était dirigé par la fondatrice, aidée de quelques secours du bureau de bienfaisance. Et M. de Lérue faisait remarquer que les pauvres femmes reçues dans ces petits hospices évitaient ainsi la promiscuité avec les filles, fréquente dans les hospices ordinaires et pour elles si pénible.

L'hospice d'Ernemont-sur-Buchy avait six lits et les pensionnaires faisaient eux-mêmes leur pain et leur cidre. Celui de Saint-Roman-de-Colbosc comptait quatre lits installés dans une petite maison donnée à la commune pour cet usage par une dame et ses deux fils. A Duclaire, la municipalité avait érigé dans une maison un petit hospice de huit lits, et M. de Lérue souhaitait que quelque libéralité permît de le développer et de lui donner les proportions d'un hôpital cantonal, « très désirable au sein de cette population peu aisée et sujette aux maladies qu'engendre le littoral de la Seine ».

Les conseils généraux entendus dans l'enquête de 1872 sont unanimes pour préférer les secours à domicile. Quant aux vieillards et incurables sans famille, « rien ne serait mieux, dit le conseil général de l'Aube, que de développer, par des subventions suffisantes, la très louable institution des Petites Sœurs des pauvres ou autres analogues ». Ce que font d'ordinaire les conseils généraux est de voter des subsides permettant de donner des pensions aux vieillards indigents qui restent ainsi dans leur famille ou, à défaut, dans quelque autre consentant à les recevoir. L'Indre, la Marne, le Rhône distribuent chaque année un certain nombre de ces pensions dont la quotité varie, suivant les départements, de 5 à 14 francs par mois. Elles donnent d'heureux effets, mais il ne faut pas s'attendre à les voir suffire dans tous les cas. Ce mode d'assistance a pu avoir quelque succès en un temps où l'argent était rare dans les cam-

pagnes et le moindre bénéfice considéré, où, de plus, il y avait dans la vie du paysan quelque chose de simple et d'affectueux pour les proches ; mais il doit être aujourd'hui d'une application bien plus difficile. D'abord les profits du cultivateur se sont fort accrus, l'argent est abondant et, s'il est toujours recherché, il est moins attrayant ou, du moins, il n'est attrayant qu'en plus grande quantité. Puis, la vie du paysan devient plus égoïste et plus séparée ; il y a moins de liaison et d'affection qu'autrefois, ce qui fait que les hospices seront toujours nécessaires. Ils le sont et le seront surtout pour les infirmités spéciales : cécité, aliénation mentale, etc.

B. — Hospices pour les infirmités spéciales.

Les aveugles peuvent aisément vivre dans leur famille : car leur état n'exige pas de soins spéciaux et n'a rien qui repousse ; mais ils ont besoin d'être aidés, car ils ne peuvent pas gagner leur vie. Un très petit nombre y arrivent dans les villes, en exerçant les professions d'organiste ou d'accordeur de pianos ; à la campagne, ils ne peuvent même remplir le service que l'on réclame des vieillards : surveiller les enfants ou garder la maison. Pour ceux qui n'ont point de famille ou qui sont maltraités par la leur, il n'y a que les hospices ordinaires et un seul établissement spécial pour toute la France, les Quinze-Vingts, situé à Paris, qui reçoit, comme au XIIIe siècle, 300 aveugles français et indigents. Il distribue en outre des pensions de 100, 150 et 200 francs par an à de pauvres aveugles, qui presque tous sollicitent leur entrée dans la maison, mais peu y arrivent. Il y a pourtant en France au moins 40,000 aveugles (c'était le chiffre donné il y a trente ans par mon père, médecin spécialiste), et la plupart sont indigents.

Il convient toutefois de rapporter la réponse que fit, en 1844, le conseil général du Cantal, sollicité de voter des bourses pour un asile d'aveugles : « Elles seraient inutiles, car les individus

atteints de cécité tiennent plus que les autres à l'air de leurs montagnes; et quelques expériences ont fait fait voir que ceux qu'on en avait éloignés, avaient succombé à la nostalgie. »

Il n'y a aucune maison de refuge spéciale aux sourds-muets qui ne sont guère moins nombreux que les aveugles et n'ont jamais été considérés avec cette sorte de bienveillance que l'on avait jadis dans les campagnes pour les faibles d'esprit. Un heureux préjugé faisait bien accueillir ces derniers; ils portaient bonheur, disait-on. Aujourd'hui le préjugé a disparu; mais beaucoup de simples d'esprit sont propres à exécuter de gros ouvrages, souvent même ils semblent retrouver du côté de la force physique ce qui leur manque en intelligence; ils peuvent donc rendre service. Quant aux aliénés véritables, comme il y a là une question de sécurité publique, des mesures spéciales ont été prises à leur égard. Ils ont d'ailleurs profité des grands progrès faits par la médecine à leur endroit. On les traitait autrefois en malfaiteurs : on les considère aujourd'hui comme malades et parfois on les guérit.

La loi de 1838 oblige les départements à avoir chacun un hospice spécial, ou un quartier d'hospice aménagé à cet effet. On comprend combien il est préférable d'avoir un établissement particulier; les malades y sont traités par des médecins spécialistes, tandis qu'ailleurs ils sont seulement gardés ou plutôt renfermés de manière à ne pouvoir nuire; on s'occupe moins de les guérir et on en a peu les moyens.

En 1888, 47 départements avaient des hospices spéciaux d'aliénés; 14 avaient des quartiers d'hospice et 25 n'avaient aucun établissement malgré les dispositions de la loi.

Le nombre des aliénés de ces asiles s'élevait à environ 44,800, à quoi il faut ajouter environ 5,000 pensionnaires contenus dans 42 asiles privés dont 17 seulement reçoivent des indigents. Il y a également des payants parmi les aliénés des asiles officiels. A l'hospice national de Charenton, qui reçoit des aliénés de toutes les parties de la France, 87 p. 100 payent pension.

L'hospice départemental de Saint-Robert, près de Grenoble,

fait cultiver par ses pensionnaires un vaste domaine formé de terrains autrefois inondés par l'Isère, et aujourd'hui rendus productifs en grande partie. Il y aurait tout avantage à permettre aux départements voisins d'envoyer leurs malades dans de tels établissements, plutôt que de les obliger de les mettre dans un quartier d'hospice ordinaire.

Aliénés des campagnes et des villes sont admis au même titre dans ces asiles; mais le nombre des aliénés est beaucoup moins grand dans les campagnes. Leur admission est ordonnée par le préfet, d'urgence si l'individu est dangereux, sinon suivant les conditions marquées par le conseil général et approuvées par le préfet. Cette approbation du préfet a dû être requise, parce que les conseils généraux ayant à leur charge exclusive la dépense des aliénés se seraient, si on les avait laissés libres, montrés rigoureux à l'excès sur les conditions d'admission.

Il est notable, en effet, qu'à la différence des hôpitaux e hospices qui ont ordinairement quelque patrimoine, les asiles d'aliénés n'en ont pas. Ils sont récents, cela est vrai, mais ne reçoivent aucune libéralité privée, alors que les hôpitaux et hospices en reçoivent actuellement encore de nombreuses. Est-ce parce que l'on sait qu'il y a là un service obligatoire pour les départements ?

On exige bien des hospices qui, avant 1838, soignaient des aliénés à raison de quelques fondations les obligeant de le faire et qui n'en reçoivent plus, une contribution en faveur des maisons chargées de ce soin à leur place; on demande aux familles pourvues de ressources une partie des dépenses, on le demande même aux communes; mais la charge en somme grève surtout les finances du département.

On pourrait souhaiter moins de formalités pour l'admission aux asiles d'aliénés, surtout lorsqu'il s'agit de sujets dangereux. Ces formalités sont telles qu'un préfet de l'Eure prescrivait, il y a quelques années, que les aliénés fussent déposés, en attendant, dans une auberge ou dans une maison privée, jamais en prison. C'était une bienveillance excessive et d'une

très difficile application; quel maître d'hôtel ou quel particulier voudra recevoir chez lui un fou furieux?

Voici, pour terminer, quelques chiffres pris dans l'*Annuaire d'Economie politique* de 1889 et qui concernent les hôpitaux et hospices sans distinction; ils compléteront ceux qui ont été déjà donnés.

Les ressources, qui n'étaient en 1833 que de 51,222,000 francs, s'étaient élevées en 1885, comme il a été dit, à 107 millions et demi de francs et même à 123, si l'on y comprend 15,916,000 francs excédent de l'année précédente. Même en tenant compte de la dépréciation de l'argent, la situation est meilleure qu'il y a un demi-siècle.

Sur ce revenu, les biens propres des hôpitaux ou hospices donnent 46,352,000 francs, dont 19,320,000 produits par des immeubles et 24,497,000 venant de rentes sur l'État[1]: c'est 43,11 p. 100 du total des recettes. Les subventions s'élèvent à 26 millions ou 24,3 p. 100 du tout; les dons et legs ont fourni 5,364,700 francs ou 5,6 p. 100; le droit des pauvres, 3,242,000 francs, soit 3 p. 100; le remboursement des frais de malades payants a été de 20,099,000 francs ou 18,6 p. 100. Le reste, 16,492,600 francs, ou 16,8 p. 100, figure sous la rubrique : « Recettes diverses. »

Quant aux dépenses, elles se décomposent ainsi : dépenses pour la gestion des biens et revenus : 11,677,700 francs ou 10,7 p. 100 du total; dépenses hospitalières, 68,808,000 francs ou 61,3 p. 100 dont 10,708,000 francs ou 16 p. 100 pour le personnel administratif; secours à domicile, 11,203,000 francs ou 10,3 p. 100; dépenses diverses, y compris celle des enfants assistés, 19,300,600 francs ou 17,7 p. 100. Sur ces chiffres, le département de la Seine prend environ 40 millions pour sa part.

[1] A quoi il faut ajouter 6 millions et demi venant d' « aliénations d'immeubles, ventes, etc., » ce qui donne le chiffre de 46,352,000 francs porté en recette.

§ 6. — Les bureaux de bienfaisance,

Les institutions précédemment décrites ont toutes pour but de soulager certaines misères en particulier. Parmi les établissements hospitaliers, les uns ne reçoivent que des enfants, d'autres n'acceptent que des malades, mais qui toutefois peuvent guérir, d'autres encore prennent des incurables, soit des vieillards, soit des aliénés ou des aveugles. Lorsque le mélange des uns et des autres se rencontre dans une maison, les quartiers au moins sont distincts et l'établissement ne peut employer ses fonds qu'à secourir les indigents de ces différentes catégories. Les bureaux de bienfaisance, dont il me reste à parler, ont au contraire le but le plus large. Ils sont institués pour donner assistance à qui en a besoin et de la manière jugée la plus convenable par ceux qui les dirigent. Infirmes, malades, pauvres valides, tous peuvent avoir part aux secours, et ces secours sont donnés ou directement, soit en argent soit en nature, ou sous forme d'allocation aux autres établissements : hôpitaux, hospices, ou à l'institution de la médecine à domicile.

Les bureaux de bienfaisance sont, comme on a vu, une fondation du Premier Consul, qui voulut remplacer les anciens bureaux des pauvres et donna aux nouveaux bureaux ce qui restait du patrimoine des anciens. Mais tandis que les anciens bureaux s'établissaient spontanément, réclamant ensuite une autorisation qui, en fait, n'était jamais refusée et se recrutaient le plus souvent eux-mêmes, les bureaux de bienfaisance modernes sont établis par le gouvernement (autrefois par les préfets, actuellement par décret du chef de l'Etat) et se composent de membres nommés : un tiers par le conseil municipal de la commune et deux tiers par le préfet. Ils sont présidés par le maire qui, aujourd'hui surtout, est principalement un personnage politique.

Les fonctions de membre d'un bureau de bienfaisance sont

gratuites, mais les médecins qu'ils occupent (choisis par le préfet sur liste triple présentée par le bureau) et les autres employés sont rétribués. Il est rare que les bureaux de bienfaisance, hors ceux des villes, aient des employés soldés. Ces mêmes membres des bureaux de bienfaisance sont autorisés à se faire aider par des dames de charité ou même, ce qui était fréquent autrefois, par des sœurs de charité.

Quelles sont les ressources des bureaux de bienfaisance? C'est d'abord leur patrimoine propre. Il ne faut pas croire qu'il soit illusoire; dans beaucoup de bureaux, c'est la ressource principale; pour la plupart de ceux des campagnes, c'est la ressource unique. D'où vient ce patrimoine? Surtout des anciens bureaux des pauvres et des fondations antérieures à la la Révolution; quelquefois aussi de libéralités faites depuis cette époque. On est surpris du grand nombre de biens provenant de fondations antérieures à la Révolution, malgré la vente faite d'une partie de ces biens. C'est grâce à eux que nombre de communes rurales ont des bureaux de bienfaisance; elles n'en auraient pas sans cela.

Ces anciens biens étaient ou des immeubles ou des rentes sur les particuliers, placement assez rare aujourd'hui, mais qui était fréquent autrefois; le nombre de ces rentes va diminuant, parce que les débiteurs les rachètent ou parce qu'ils deviennent insolvables. Quant aux immeubles, considérés jadis comme le meilleur et le plus sûr des placements, leur nombre a diminué aussi, le gouvernement impérial (du deuxième empire) ayant beaucoup pressé sur les commissions admininistratives pour les amener, contre leur inclination, à vendre des immeubles afin de les remplacer par des rentes sur l'Etat. Il alléguait l'inégalité et l'incertitude du revenu des biens-fonds comparé au revenu exact et toujours égal de la rente, le coût et la difficulté de l'entretien des immeubles. Le vrai motif était que l'on désirait écouler à bon prix les grandes quantités de rentes émises et qu'il fallait pour cela multiplier les acheteurs.

Le revenu de ces biens était, au 31 décembre 1885, d'après l'*Annuaire d'Economie politique* de 1889, de 15,574,000 francs

pour la France entière. La proportion respective des immeubles et de la rente sur l'Etat était, lors de l'enquête de 1874, de 6 millions pour la rente sur l'Etat et de 3,736,000 francs pour les immeubles. Cette proportion doit être restée la même : car si, d'un côté, les acquisitions faites depuis l'ont été surtout en rentes sur l'Etat, d'autre part la conversion de la rente 4 1/2 a été sensible aux établissements de bienfaisance qui en possédaient une grande quantité. D'ailleurs nulle indication récente sur ce point.

A ces recettes, s'ajoutent les taxes d'inhumation dans les cimetières qui sont productives dans les grandes villes, qui le sont peu dans les petites et ne sont même pas perçues dans les campagnes; le droit des pauvres : taxe sur les spectacles, concerts ou jeux qui ne rapporte rien dans les campagnes; le produit de certaines amendes qui ne peut non plus être compté; les subventions des communes, très rares également dans les communes rurales et enfin les dons et legs.

Les legs faits à des bureaux de bienfaisance ruraux sont rares et les dons particuliers le sont autant, car le paysan a sa manière de faire la charité. Il donne lui-même et à sa porte. L'indigent, surtout s'il est de la commune, ne le sollicitera pas en vain ; il recevra un peu de pain ou du bois ou quelques denrées qu'on saura lui être nécessaires ; on ne lui donnera pas d'argent. Quant au bureau de bienfaisance, c'est une organisation administrative et on ne donne à l'administration que si l'on y est obligé, si l'on reçoit un bulletin de contributions.

Les bureaux de bienfaisance ruraux n'ont donc de revenu sérieux et assuré que celui de leur patrimoine propre. Un impôt aurait pu leur assurer quelques ressources : c'est l'octroi. Il leur avait été concédé à l'origine, mais il n'a pas tardé à être appréhendé par les communes, auxquelles il rapporte annuellement plus de 100 millions, Paris non compris (à Paris, l'octroi rend près de 140 millions), alors que le revenu total des bureaux de bienfaisance est de 38,278,716 francs (au 31 décembre 1885). Mais il n'y a pas à espérer que le

produit de cet impôt soit, comme on l'a proposé quelquefois, restitué aux bureaux de bienfaisance : les communes en ont besoin et les contribuables sont si chargés qu'on ne voit pas trop par quel impôt on pourrait remplacer celui-là.

Voici au surplus quelques chiffres, mais qui ont l'inconvénient de ne point distinguer entre les bureaux de bienfaisance des villes et ceux des campagnes. Ils sont tirés de l'*Annuaire d'Economie politique* de 1889. Je donne ces chiffres toujours sans les petites fractions.

La recette de 1885 a donc été de 38,278,716 francs fournis par : revenu des biens propres, 15,809,000 dont 715,000 francs pour le département de la Seine ; — subventions des communes, 11,658,000 francs dont 6,767,000 francs pour la Seine ; — droit des pauvres, 1,110,000 francs dont 92,500 francs dans la Seine ; — charité privée, 2,375,000 francs dont 220,000 francs pour la Seine. A quoi viennent s'ajouter quelques « autres recettes », 3,758,000 francs dont 394,700 pour la Seine, et des subventions extraordinaires montant à 816,000 francs dont 794,000 francs pour les départements autres que la Seine et dans lesquels il faut peut-être comprendre les subventions du gouvernement. On trouve en effet au budget de l'Etat une somme de 530,000 francs pour « subventions à des sociétés de bienfaisance » et secours d'extrême urgence.

Quant aux dépenses, elles s'étaient élevées pour la même année et d'après le même document, à environ 34 millions et demi, savoir : entretien et construction d'immeubles, 2,327,171 francs ; — personnel, 2,395,686 francs ; — matériel, 657,199 francs ; — secours, 29,069,252 francs.

Le département de la Seine figure dans ce chiffre pour plus du quart (9,354,106 francs), et encore les dépenses d'administration de la ville de Paris ne sont pas comprises. Mais ces chiffres ne donnent pas une suffisante idée du détail : ainsi, quelle a été la proportion des frais d'administration ? Elle ne dépasserait guère le quinzième si l'on s'en tient au chiffre inscrit sous le titre : « personnel » ; mais c'est là une moyenne et l'on sait combien les moyennes sont trompeuses. Ainsi, M. de

Watteville, dans son rapport sur les bureaux de bienfaisance qui, à la vérité, est de 1854, assure que les frais d'administration s'élèvent en certains endroits au tiers et à plus du tiers de la dépense totale, et ailleurs au vingtième et au quarantième seulement. Ainsi, d'après les chiffres qu'il donne, le département de l'Orne avait dépensé 188,694 francs en frais administratifs pour arriver à distribuer 622,030 francs en secours ; le département du Gers, pour distribuer 74,433 francs de secours, avait dépensé 31,283 francs.

Il est vrai que les frais de gestion des propriétés des bureaux de bienfaisance sont compris dans ces chiffres ; mais ils ne sont pas moins excessifs, dépassant ici les deux cinquièmes des dépenses totales. Dans l'Aude, on avait distribué 89,889 fr. et dépensé 44,250 francs en frais ; on trouvait dans la Haute-Vienne 82,715 francs distribués et 42,212 francs de frais ; dans l'Ariège, 42,640 de secours et 20,537 francs de dépenses administratives. C'est presque un tiers, et même pour l'un d'eux plus du tiers de la dépense totale dans ces trois départements qui sont surtout agricoles ; en d'autres départements, on pourrait relever de semblables résultats.

Ces chiffres sont anciens ; mais l'enquête de 1874, qui donne avec grand détail la recette et la dépense de chacun des bureaux de bienfaisance de la France entière, ne fait connaître la proportion des dépenses administratives que pour 301 bureaux sur plus de 13,000, à savoir pour ceux qui ont un budget supérieur à 10,000 francs. Les frais s'élevaient à 9.58 p. 100 des dépenses.

On a remarqué qu'il y a excédent des recettes sur les dépenses (près de 14 millions). Au premier abord on le pourrait considérer comme chose très heureuse : on a plus qu'il faut pour subvenir aux besoins des pauvres. Mais lorsqu'on approfondit, on trouve que la cause est tout autre. Elle est dans le penchant à l'économie des administrateurs des bureaux de bienfaisance ruraux et on va le voir par les chiffres. Mais il est nécessaire au sujet de ces chiffres de faire d'abord une observation. Les statistiques annuelles ne donnent que peu de ren-

seignements : le nombre des bureaux de bienfaisance existant quatre ou cinq ans avant, leurs recettes et dépenses en bloc. Lorsqu'on veut plus de détails, il faut se reporter à l'une des trois grandes enquêtes qui ont eu lieu sur le sujet en 1833, 1854 et 1874. Les deux premières ont retenu le nom de leurs rapporteurs, MM. de Gasparin et de Watteville, la troisième est toujours désignée par sa date.

Il peut sembler inutile de se référer aux premières enquêtes, sinon pour y trouver des termes de comparaison, mais on doit s'y reporter pour y chercher même des renseignements : car ces trois enquêtes ayant été faites sur trois plans différents, on rencontre dans celles de 1833 ou 1854 des indications nécessaires qui manquent dans celle de 1874. C'est à cette dernière cependant que je me reporterai le plus souvent, puisqu'elle est à la fois la plus récente et la plus complète. Prescrite par décision du 30 mai 1872, elle ne s'est terminée que vingt mois après. Elle donne la situation détaillée de tous les bureaux de bienfaisance de France avec les recettes et dépenses de chacun d'eux. On comprend qu'un travail semblable ne puisse être souvent refait et qu'on soit obligé, aujourd'hui encore, de s'y reporter bien qu'il remonte à quinze ans et qu'il ait l'inconvénient de se référer à une époque exceptionnelle, puisque les chiffres fournis en 1872 et même en 1873 aux commissaires enquêteurs ne pouvaient être que ceux de l'année 1871, année troublée au moins pour un assez grand nombre de communes, qui ont eu à subir les maux de l'invasion et les charges de l'occupation étrangère.

Si l'on compare ces trois documents, qui marquent en quelque sorte la situation à trois époques : celle qui a suivi la Révolution de Juillet, celle qui est venue après la République de 1848 et celle au sortir de la guerre allemande (il y a du moins entre elles ce trait commun qu'elles sont venues toutes trois après des périodes de crise), on remarque le rapide accroissement du nombre des bureaux de bienfaisance : 6,275 en 1833 ; 9,336 en 1847 ; 13,367 en 1874 et 14,574 en 1885. Et toutefois l'accroissement qui paraît dans les dernières périodes

n'est peut-être pas véritable : car il y avait, en 1874, 5,878 communes ayant des « commissions charitables » que l'administration se proposait de transformer en bureaux de bienfaisance, et c'est ce qui aura été fait sans doute dans une certaine mesure.

Ces bureaux de bienfaisance sont d'ailleurs répartis d'une manière tellement inégale que le département du Nord avait (en 1874) 631 bureaux de bienfaisance pour 661 communes, le Pas-de-Calais 575 pour 904 communes, les Basses-Pyrénées 387 pour 558 communes, alors que la Corse n'en avait que 5 pour 364 communes, les Pyrénées-Orientales 12 sur 231 communes, le Finistère 26 sur 285 communes, la Vienne 34 sur 300 communes, les Deux-Sèvres 39 pour 346 communes, l'Allier 19 sur 336 communes, la Haute-Vienne 24 sur 212 communes, le Cher 23 sur 291 communes, et la proportion depuis a dû rester sensiblement la même.

Ces bureaux de bienfaisance se trouvent surtout dans les villes et il ne faut pas s'étonner d'en rencontrer un si grand nombre dans les départements tout industriels du Nord et du Pas-de-Calais. Au contraire, il y en a bien moins dans les communes rurales ; on en comptait seulement 8,168 dans des communes ayant moins de 1,000 habitants et 3,218 en des communes ayant de 1,000 à 2,000 âmes.

« La création des bureaux de bienfaisance, nous dit le rapport qui suit l'enquête de 1874, n'obéit à aucune loi économique spéciale. Leur fondation est subordonnée aux élans de la charité privée. On remarque cependant que les fondations sont plus nombreuses dans les années de cherté. »

La règle suivie actuellement par l'administration est de n'autoriser la formation d'un bureau que s'il possède une dotation *minima* de 50 francs de revenu. L'exigence n'est pas grande, et cependant on verra qu'elle est de date récente : car bien des bureaux n'ont pas ce revenu, et il faut, pour avoir la vérité, diminuer de suite du nombre total des bureaux existants ceux qui ne fonctionnent pas faute de ressources. Il y en avait, en 1874, 644 dans ce cas, et M. de Watteville en relevait, en 1854,

77 pareillement dénués. Il ajoutait de suite que 708 bureaux n'avaient distribué que 1 franc dans l'année, ce qui équivalait à ne pas fonctionner du tout.

En 1874 il y a progrès, mais non tel qu'on pourrait croire : car, outre les 644 bureaux *passifs*, 352 n'avaient rien distribué, 1,506 avaient dépensé (on va voir que *dépenser* n'est pas toujours *distribuer*) de 1 à 50 francs, 1,292 avaient dépensé de 50 à 100 francs et 4,626 de 100 à 500 francs.

Les secours distribués en 1885 par les bureaux de bienfaisance des départements (sans distinction entre les villes et les campagnes) s'étaient élevés à 20,297,000 francs, savoir : médicaments et soins médicaux, 2,023,000 francs ; autres secours (sans autre désignation), 1,702,800 francs ; puis 3,447,000 francs en secours d'argent et le surplus, soit plus de 12 millions en nature, savoir : 10,869,000 en aliments, 1,129,500 en vêtements, et 1,124,900 francs en chauffage. Les dons en nature sont bien préférables aux dons en argent, parce que les pauvres sont moins portés à en mésuser ; encore ne réussit-on pas toujours. Ainsi on donne souvent (plutôt à la vérité dans les villes que dans les campagnes) des bons de pain, de viande, de bois, permettant aux porteurs de se faire délivrer chez certains fournisseurs désignés la quantité marquée sur le bon qu'ils laissent en payement ; les boulangers, bouchers, etc., rapportant ces bons aux bureaux de bienfaisance, qui les reprennent contre un prix convenu. Or les malheureux auxquels on donne de ces bons en font parfois trafic. On a vu encore, tant le goût du luxe et de la vanité ont pénétré chez les pauvres de nos jours, des malheureux porteurs de bons donnant droit à du pain de deuxième catégorie (dans le temps où l'on en faisait), additionner des bons ou y ajouter un supplément en argent qu'ils se procuraient on ne sait comment, afin d'avoir du pain de première catégorie, moins nourrissant que celui de seconde catégorie, mais plus blanc, et puis ils auraient eu honte d'avoir de la seconde qualité.

Le nombre des individus secourus aurait été de 1,478,000 indigents, soit une moyenne de 102 personnes secourues par

chaque bureau ou 6 1/2 p. 100 de la population totale des communes ayant un bureau de bienfaisance. Il est utile de constater que le nombre des assistés avait été de 695,932 en 1833, de 1,329,553 en 1854 et de 1,608,129 en 1871, et comme le nombre des bureaux de bienfaisance était bien moindre alors, la proportion des indigents secourus par chaque bureau avait été respectivement de 110 dans la première période, 142 dans la seconde et 120 en 1871. Mais il convient de remarquer pour cette dernière date qu'il faut, pour être complet, joindre aux chiffres donnés celui de 116,923 pauvres secourus par les « commissions charitables », à raison d'une moyenne de 19 pauvres par chaque commission.

A-t-on là le chiffre de tous les indigents secourus par la charité officielle ? Nullement ; il y faudrait joindre la population des hôpitaux et des hospices, et puis une moindre distribution de secours ou le fait qu'un moins grand nombre d'indigents est inscrit sur les registres ne prouve pas que la misère ait diminué, mais seulement qu'elle est moins secourue, au moins par la charité officielle. Qu'on regarde si l'on veut le chiffre de l'année 1871 comme un chiffre exceptionnel et ce nombre de plus de 1,700,000 indigents répartis (pour les individus secourus par les bureaux de bienfaisance seulement) entre 528,242 ménages comme un gros chiffre qu'on ne doit plus s'attendre à revoir, car il porte sur une population de 21,930,000 âmes, total des habitants des communes dotées alors de bureaux de bienfaisance, toujours est-il qu'on peut regarder le chiffre de 1,500,000 à 1,600,000 indigents comme ordinaire et comme étant celui que secourent annuellement ces bureaux.

La moyenne des secours distribués a été par indigent de 10 fr. 63 en 1833, de 12 fr. 86 en 1854, de 19 fr. 65 en 1874, et enfin de 19 fr. 60 en 1885 ou 15 fr. 80 seulement dans les départements. Remarquons aussi que le montant des sommes reçues et dépensées par les bureaux de bienfaisance a suivi les progrès de la richesse publique, c'est-à-dire n'a cessé de s'accroître, au moins si l'on considère les périodes déjà citées. En 1833, la recette était de 10,315,746 francs et la dépense de

8,955,000 francs. En 1854 : recette, 17,381,000 francs; dépense, 16,866,105 francs. En 1871 : recette, 31,841,000 francs; dépense, 31,674,252 francs. Enfin, en 1885 : recette, 38,278,700 francs; dépense, 34,450,000 francs.

Les administrateurs des bureaux de bienfaisance étant maîtres de leurs libéralités, les réservent d'ordinaire aux habitants de la commune, parfois même ils exigent de ceux qui les réclament un certain temps de séjour; mais ils peuvent donner des secours aux pauvres de passage et le font quelquefois.

Les chiffres donnés jusqu'ici ont un caractère général; ils n'ont point l'exactitude et le précis des monographies. Les moyennes sont souvent propres à donner de fausses idées; il faut donc entrer dans le détail, citer les cas particuliers, analyser le budget des petites communes, surtout celui des communes rurales. Comment y fonctionne la distribution des secours ? Quelles sont vraiment leurs ressources, les sommes reçues et employées ? Quel est le nombre des pauvres et son rapport avec la population totale ? C'est ce que va nous apprendre l'étude des enquêtes, surtout celle de 1874. Cette étude est longue et minutieuse, mais on est bien récompensé de sa peine.

Commençons en 1854; mais M. de Watteville ne donne de chiffres que par département. Il nous apprend que les secours distribués à chaque indigent avaient, en l'année 1853, varié de 1 fr. 27 à 406 fr. dans la Côte-d'Or; de 0 fr. 28 à 195 fr. 81 dans la Gironde; de 0 fr. 24 à 224 francs dans la Marne; de 1 fr. 26 à 449 fr. 90 dans la Mayenne, et enfin, dans le Doubs, de 1 fr. 40 à 899 fr. 50. C'est dans la commune de Montbéliardot que ce dernier beau chiffre avait été atteint et M. de Watteville a bien fait assurément de conserver son nom.

Il nous donne aussi sur le nombre des indigents secourus des chiffres bien faits pour surprendre : la commune de Plagny (Côte-d'Or) avait inscrit à son bureau de bienfaisance 340 pauvres sur 675 habitants et la Côte-d'Or n'est pas un département pauvre; la commune de Rottier (Drôme) avait

140 inscrits sur 200 habitants; celle de Clermont (Meuse) avait 1,142 pauvres sur 1,498 habitants, celle d'Astaing (Nord), 430 pauvres sur 489 habitants.

Venons à l'enquête de 1874. Vingt ans se sont écoulés depuis l'enquête faite par les soins de M. de Watteville; à notre époque, c'est beaucoup. On trouve aussi dans l'enquête de 1874 bien plus de détails, puisqu'on y expose la situation de toutes les communes de France ayant un bureau de bienfaisance. Nous y allons voir les plus extrêmes différences et les contrastes les plus surprenants.

Voici, par exemple, dans le département de l'Ain, deux communes rurales dont l'une, Montracot, secourt 3 pauvres avec 66 francs, tandis que l'autre, Domsure, en assiste 40 avec 77 francs. Le bureau de bienfaisance d'une commune de l'Aisne, Verly, a 1,760 francs de revenu venant tout du produit d'immeubles et de rentes sur l'État : car lorsqu'on trouve un revenu un peu fort dans un bureau de bienfaisance rural, on peut être assuré qu'il vient tout de fondations charitables; les quêtes donnent peu, les subventions de la commune sont rares et les autres produits sont nuls. Le bureau de Verly a donc 1,760 francs de rente; aussi s'est-il donné le luxe d'inscrire 251 pauvres sur un total de 974 habitants, tandis qu'à côté le bureau de bienfaisance de Crépigny, commune de 514 habitants, n'a secouru que 2 pauvres, pour lesquels il a dépensé 10 francs. Le bureau de bienfaisance de Robiou (Basses-Alpes) a 334 francs de recette et secourt 36 pauvres; celui de Montjustin, même région, qui a 503 francs de revenu, n'en secourt que 5 (sur 178 habitants).

Voici deux communes de l'Ariège pourvues de bureau de bienfaisance, dont l'une, Argen, a 150 pauvres inscrits sur 784 habitants, tandis que l'autre, Ignaux, n'en a pas un seul, bien que son bureau possède 215 francs de revenu.

A l'autre extrémité de la France, même diversité inexplicable. Arincourt dans les Ardennes a 400 habitants et son bureau de bienfaisance secourt 64 pauvres. La Neuville-lès-Wasigny a 830 habitants et son bureau de bienfaisance assiste

390 personnes réparties en 75 ménages : presque la moitié de la population. Et puis, dans le même département, Frisole a 228 habitants et seulement 2 pauvres secourus, Brignon sur 528 habitants n'a que 4 pauvres inscrits, Herpy n'en a que 2 sur 409 habitants.

Le nombre des pauvres secourus dépasse parfois la moitié de la population. Dans le Nord, Saint-Waast a 411 inscrits sur 696 habitants et Tilloy en a 200 sur 350 âmes. Dans le Pas-de-Calais, le bureau de bienfaisance de Rocquigny secourt 610 personnes sur 960 qui font la population de la commune ; celui de Velez en secourt 260 sur 357 habitants, celui de Lorgies 293 sur 416 habitants. Encore peut-on dire que cette région du Nord étant toute industrielle, même dans les villages, il faut s'attendre à trouver jusque dans les campagnes le paupérisme qui d'habitude ne se rencontre que dans les villes.

Mais voici des communes toutes rurales où nous trouvons aussi de gros chiffres d'inscrits. Coutivron, dans la Côte-d'Or, département où l'aisance est assez générale, a 68 pauvres inscrits sur 263 habitants : plus du quart de sa population. Plaimbois-Vennes, dans le Doubs, offre mieux encore : 70 pauvres secourus sur 246 habitants. Mais ici ce gros chiffre s'explique ; le bureau de bienfaisance est riche, il a 1,894 francs de revenu et il a fait comme celui de Verly, déjà cité, il s'est montré facile pour les admissions.

C'est le haut revenu de certains bureaux de bienfaisance qui explique le nombre surprenant d'indigents secourus que l'on constate en quelques communes rurales situées d'ailleurs dans des départements aisés. Ainsi Allemagne, dans le Calvados, a 270 indigents secourus sur 993 habitants. C'est que son bureau de bienfaisance possède 1,293 francs de revenu. Saint-Maurice-Saint-Germain (Eure-et-Loir) compte 178 pauvres sur 518 habitants, plus du tiers, et pourtant Eure-et-Loir n'est pas un pays pauvre, et encore ce gros chiffre est antérieur à la crise agricole. Que l'on cesse de s'étonner : le bureau de bienfaisance de Saint-Maurice a 9,216 francs de rente.

Il peut distribuer de nombreuses aumônes et faire encore quelques économies. Avaray, dans Loir-et-Cher, une région où l'indigence est rare, a 250 pauvres inscrits sur 803 habitants. Son bureau de bienfaisance a 2,189 francs de revenu. Dans tous ces départements, les communes voisines sont loin d'offrir une pareille proportion d'indigents. Saint-Germain-des-Angles, dans l'Eure, a un bureau de bienfaisance jouissant d'un revenu annuel de 5,610 fr.; 55 habitants, sur 83 que compte la commune, en profitent. Mais le plus beau résultat nous est donné par le bureau de bienfaisance de la commune d'Oisy (Pas-de-Calais); il a 2,362 fr. de revenu et les dépense, mais il en fait une sorte de distribution entre les habitants: car tous, sauf quatre (256 sur 260), sont inscrits comme indigents. J'aime mieux cette commune de Savoie qui, ayant un bureau doté de rentes et point de pauvres véritables, en distribue le montant entre les familles les plus chargées d'enfants et de vieillards.

A côté de ces gros revenus, il y en a de singulièrement faibles, de ridiculement faibles. Ainsi le bureau de bienfaisance de Sainte-Agnès, dans les Alpes-Maritimes, a 0 fr. 25 de revenu (vous lisez bien: *vingt-cinq centimes* de revenu). Ceux de Saint-Véran et de Châteauroux, dans les Hautes-Alpes, figurent sur le tableau annexé à l'enquête de 1874 pour un revenu de 0 fr. 21 et 0 fr. 16. Labège et Arlos (Haute-Garonne) ont 0 fr. 17 et 0 fr. 11 de rente. Dans Ille-et-Vilaine, Saint-Suliac a 0 fr. 09 de rente et Cintré 0 fr. 03. Le bureau de bienfaisance de Samouillan (Garonne), a 0 fr. 02 de revenu; celui de Lombrès (Basses-Pyrénées), descend même au-dessous; il a 1 centime de rente.

On se demande d'abord comment une institution officielle, comment même un simple particulier peut avoir de nos jours une rente aussi minime. L'explication se trouve dans la dépréciation de la valeur de l'argent, fait économique ancien déjà, et dans la division forcée du passif héréditaire, mesure légale beaucoup plus récente. Ces revenus aujourd'hui si minimes viennent de rentes sur les particuliers établies à des dates fort

éloignées, quelquefois au XIVe ou au XVe siècle. A cette époque une rente de dix sous, même une rente de mo itié était dans une paroisse rurale, surtout en des provinces éloignées et pauvres, un sérieux secours pour les indigents. Et puis la valeur de la monnaie s'étant fort affaiblie, ces dix sous, ces cinq sous en sont venus peu à peu, après plusieurs siècles, à ne représenter plus qu'une valeur absolument insignifiante. En même temps que la somme devenait moindre, elle était due non plus comme à l'origine par un seul débiteur, propriétaire d'un immeuble ou d'un revenu affecté à la garantie de la rente, mais, d'après le Code civil, par les divers héritiers du débiteur. Ces héritiers en ont eu d'autres qui ne sont pas tous solvables ou ont quitté le pays ; on ne peut guère, d'autre part, prendre hypothèque sur un immeuble partagé entre divers propriétaires pour quelques centimes de rente et on arrive ainsi à l'infime division d'une petite dette et enfin aux chiffres qui viennent d'être indiqués. On ne peut, du reste, qu'admirer la précision des chiffres officiels et la force administrative qui maintient des bureaux de bienfaisance ainsi dotés.

Veut-on savoir ce que reçoivent, en dehors de ces revenus exceptionnels dans les deux sens, les pauvres secourus par les bureaux de bienfaisance des communes rurales ? On est frappé de l'exiguïté des secours, de la tendance à l'économie — tendance habituelle chez le paysan, précieuse à l'ordinaire, mais non dans ces occasions — de ceux qui administrent les bureaux de bienfaisance. Voici quelques exemples pris çà et là dans les départements divers.

Le bureau de bienfaisance de Saint-Montant (Ardèche) a inscrit 52 pauvres, bien qu'il n'ait que 54 francs de revenu, et cette faible somme, il ne l'a même pas dépensée. Il n'a distribué que 20 fr. 30, un peu moins de 0 fr. 50 par personne. Celui de Saint-Julien-le-Rance, dans le même département, a 19 francs de revenu ; il n'en distribue que 14 à ses 10 pauvres. Celui de Glun dépense 20 francs pour ses 15 pauvres et cependant il a 197 francs de rente. Le bureau de Saint-Julien-de-Venance a 38 francs de rente et 32 pauvres inscrits ; mais il

ne leur distribue que 7 fr. 34, soit un peu moins de 0 fr. 30 l'un.

A l'autre extrémité de la France, dans les Ardennes, le bureau de bienfaisance de Singly a 4 fr. 50 de rente ; il ne dépense que 2 francs pour ses 5 pauvres. Le bureau de Herpy a 148 francs de revenu, il dépense 5 fr. 58. Celui de Feische, qui a 46 fr. de rente, a dépensé 2 fr. 40. Le bureau de Lalobbe, qui a 58 pauvres inscrits pour une population de 954 habitants, n'a dépensé dans l'année que 4 fr. 72, un peu moins de 0 fr. 10 par pauvre. Il est vrai que ses recettes se chiffrent par zéro. Il est donc en déficit. Telle est aussi la situation du bureau de bienfaisance de Boisgazon (Eure-et-Loir). Dans un département où l'aisance pourtant est assez répandue, il a inscrit intrépidement sur ses contrôles 30 pauvres sur 241 habitants. A la vérité, il ne leur a distribué que 7 fr. 87. Mais cette somme, qui est minime, si on la compare aux besoins présumés des inscrits, passe encore les ressources du bureau qui n'a que 0 fr. 08 de rente. Celui-là aussi est en débet. Mais ces exemples sont rares ; la plupart des bureaux de bienfaisance sont dans les vrais principes.

Ainsi le bureau de bienfaisance d'Ojon, dans l'Aube (378 habitants) a dépensé 1 franc pour 7 pauvres. Il a cependant 27 fr. de rente. Celui de Montredon fait mieux les choses ; il dépense intégralement ses 5 fr. 80 de revenu (il a 6 pauvres sur 784 habitants) ; mais le bureau de Lavalette (300 habitants) ne dépense que 12 francs pour ses 12 pauvres, alors qu'il a 97 francs de revenu.

Le bureau de bienfaisance d'Airou, dans le Calvados, a 17 pauvres inscrits sur 564 habitants et 141 francs de revenu ; il a dépensé 5 fr. 92. Celui de Parfouru-Lesclin, même département, a inscrit 32 indigents sur 296 habitants et a 230 francs de revenu ; il a dépensé 8 fr. 77. Le bureau d'Annebecq a 110 francs de revenu et 16 pauvres sur 404 habitants ; il a dépensé 13 fr. 69. Le bureau de Tancoingné (Maine-et-Loire) a 185 francs de revenu ; il a dépensé 17 fr. 28 pour 14 pauvres inscrits sur 428 habitants. Celui de Beaumont (Manche) a ins-

crit 150 pauvres sur 697 habitants, soit plus de 1 pauvre sur 5 habitants, en un pays aisé; mais il ne leur a distribué que 38 francs, bien que son revenu soit de 246 francs. Le bureau de Gréville (même département) a 148 pauvres inscrits sur 679 habitants, ce qui est la même proportion. Il a sensiblement le même revenu que son voisin, 251 francs, et il a encore moins dépensé : 12 fr. 43, soit un peu moins de 0 fr. 10 par pauvre. Encore ces chiffres se réfèrent à l'année 1871 ; il est vrai que le département de la Manche n'a pas été occupé par les Allemands. Celui de la Marne l'a été, et pourtant le bureau de bienfaisance de Vandières, qui accuse pour cette année 154 francs de revenu, ne porte en dépense que 6 fr. 43 distribués entre 10 pauvres. Groffigny-Chemin porte en recettes pour l'année 361 francs et n'a dépensé que 12 fr. 81 ; il n'a que 2 indigents inscrits sur 702 habitants.

Le département de Meurthe-et-Moselle a été traversé par l'ennemi plus que pas un autre, et cependant le bureau de bienfaisance de Vandemont, qui a inscrit 101 pauvres sur 334 habitants, indice, ce semble, d'une situation malheureuse, ne leur a distribué que 46 fr. 83, alors qu'il a un revenu de 382 francs. Le bureau de Roville-devant-Bayon avait 34 fr. 63 de revenu ; il a dépensé 3 fr. 10. Celui de Labroye, dans l'Oise, a 31 fr. 61 de recettes et 3 fr. 09 de dépenses ; il a 5 pauvres sur une population de 223 habitants. Celui d'Etrun (Pas-de-Calais) a 79 fr. 14 de revenu ; il en dépense 17 fr. 34. Le bureau de Camiers a 200 francs de revenu ; il a dépensé dans l'année 36 fr. 40 pour 95 indigents. Plouzat a 316 francs de revenu et a dépensé 9 fr. 63.

Parfois, on rencontre des mentions curieuses. Le bureau de bienfaisance de Chauvigny-le-Vieil (Haute-Saône) a 68 fr. 53 de revenu et a dépensé 5 fr. 72. Mais le chiffre est accompagné de cette note : « N'a donné aucun secours en 1871. » Il a pourtant 7 pauvres inscrits. Même mention pour un bureau du Tarn, qui accuse 82 francs de revenu et 4 fr. 54 de dépense avec 20 pauvres inscrits. Ces mentions, bien qu'elles soient rares, — et peut-être le sont-elles seulement parce qu'on

a omis de les reproduire, en bien des cas où on aurait pu le faire, — nous doivent avertir que les sommes portées en dépense ne sont pas toutes employées en secours. Il est vraisemblable que les petites sommes de 3 à 5 francs, qui souvent sont toute la dépense d'un bureau de bienfaisance rural, représentent seulement des frais de bureaux.

Peut-on, en présence de ces résultats, partager la satisfaction du rapporteur de l'enquête de 1874 qui conclut en disant : « L'enquête prouve que, contrairement à une opinion généralement accréditée, les campagnes même ont leur large part aux bienfaits de l'assistance ? » Quoi donc ! la plupart des communes rurales n'ont pas de bureau de bienfaisance, car il y a en France moins d'un bureau de bienfaisance pour deux communes, et comme presque toutes les villes ont le leur, c'est du côté de la campagne que se fait sentir le manquement ; là même où les bureaux existent, on a vu ce qu'ils donnent, souvent quelques francs, parfois quelques centimes par pauvre, sans parler de ces bureaux de bienfaisance qui ne distribuent rien et semblent n'exister que pour faire nombre et donner des illusions sur l'étendue des secours réservés aux malheureux, et voilà ce qu'un document officiel appelle « une large part aux bienfaits de l'assistance » !

Les députés qui, dans le moment même où se faisait l'enquête, présentaient à la Chambre divers projets de loi sur l'assistance publique dans les campagnes, parlaient tout autrement. « Dans la plupart des communes rurales, disaient MM. Fournier et Tallon dans l'exposé des motifs de leur projet de loi, il n'existe pas de bureau de bienfaisance. Dans toutes celles qui sont éloignées d'un centre important, les secours aux vieillards, aux infirmes, aux malades, font entièrement défaut. » Les conseils généraux interrogés en 1872 sur l'utilité des bureaux de bienfaisance font, comme il arrive le plus souvent, des réponses très variables.

A la question posée : Doit-on établir un bureau de bienfaisance dans chaque commune ? le plus grand nombre des conseils généraux répond : Oui. Plusieurs toutefois y mettent

cette restriction : pourvu que la commune ait au moins 1.000 habitants (ou tout autre chiffre). Si ce chiffre n'était pas atteint, on devrait réunir plusieurs communes. Au contraire, le conseil général du Calvados déclare qu'il est désirable d'avoir un bureau de bienfaisance par commune et il ajoute : Il faut poser un principe absolu pour arriver à faire exécuter la mesure lorsque cela est possible.

D'autres conseils se prononcent au contraire très nettement contre le principe. « L'institution obligatoire d'un bureau de bienfaisance dans chaque commune, dit le conseil général des Bouches-du-Rhône, aurait pour premier effet de tarir la source de la charité privée. Elle créerait le droit à l'assistance, droit non moins dangereux à inscrire dans nos lois que le droit au travail. »

Même réponse et appuyée sur mêmes motifs du conseil général de l'Orne : « L'humanité et la religion font un devoir d'assister les pauvres ; en faire un droit, serait décréter la taxe des pauvres qui écrase l'Angleterre. »

Dans la Corrèze, c'est le préfet qui fait remarquer que l'institution d'un bureau de bienfaisance dans chaque commune pourrait conduire à la taxe des pauvres comme en Angleterre.

Cette crainte de voir établir une charité obligatoire est exprimée avec force par divers conseils généraux qui, en même temps, signalent les fâcheux effets qu'aurait, suivant eux, cette obligation. « Posons en principe, dit celui du Finistère, que l'assistance dans les campagnes doit toujours avoir pour base l'initiative privée. Toute organisation qui voudrait se substituer entièrement aux efforts individuels tarirait immédiatement les sources de la bienfaisance. »

« Dans nos communes rurales, où il y a ordinairement peu de pauvres, dit le conseil de l'Orne, un bureau de bienfaisance n'est pas désirable. Un budget, quelque petit qu'il soit, a souvent pour effet de fournir un prétexte aux uns pour donner moins, aux autres pour ne pas travailler ou pour ne pas épargner. La charité légale prend trop le caractère d'une dette à laquelle chacun croit avoir droit. »

« J'ai entendu ceci de mes oreilles, écrit le rapporteur du conseil général de Seine-et-Oise, un manouvrier disant à un autre : Tu es bien bon de travailler... va donc chez un tel et tu recevras autant que tu gagnes. » Et il ajoutait : « Il ne s'agissait pourtant que d'une charité privée et volontaire ; que serait-ce si l'on avait le droit d'exiger ? »

« Si mon opinion personnelle fondée sur les résultats que j'ai été à même de constater depuis que je m'occupe de ces questions pouvait prévaloir, écrit le rapporteur du conseil général de la Vendée, je n'hésiterais pas à demander la suppression des bureaux de bienfaisance comme étant une institution qui, à peu d'exceptions près, ne soulage que l'indigent paresseux et presque toujours tombé dans la misère par suite de sa mauvaise conduite. »

Cette opinion n'est pas celle de la majorité des conseils généraux. Celui de la Somme, tout en reconnaissant les inconvénients de la charité publique et légale, déclare que cependant elle tient une place nécessaire et qu'on ne pourrait supprimer les bureaux de bienfaisance sans laisser un grand vide, et bien des malheureux sans secours. Pour lui « la charité publique mal faite vaut mieux que la misère publique non soulagée ».

Cependant il fait un aveu bien curieux et qui explique ce fait surprenant d'abord de certaines localités rurales où le bureau de bienfaisance ayant un certain revenu, presque tous les habitants sont portés sur la liste des secourus : « Il y a dans les communes une tendance très marquée à l'égalité devant les avantages communaux. » Dès qu'une institution est gratuite, chacun veut en profiter ; dès qu'un patrimoine commun se trouve, chacun prétend y avoir part.

Il y a même quelque chose de plus dangereux, c'est de voir une majorité d'électeurs ne payant pas de contributions directes voter des sommes excessives pour des secours auxquels prendrait part la majeure partie des habitants de l'endroit. L'enquête de 1874 nous en montre un exemple dans la petite commune de Puichablon (Hérault), qui, n'ayant que 792 habitants, avait voté une subvention à son bureau de bien-

faisance de 6,319 francs. Le nombre des inscrits était de 281 : si l'on n'y a porté que les chefs de famille, c'est bien la majorité des électeurs.

C'est évidemment une telle crainte qui fait répondre aux conseil général de l'Aisne, sur cette question : Comment doit être arrêtée la liste de ceux qui auront droit aux secours? Il ne faut pas surtout que les conseils municipaux soient chargés de dresser ou de reviser cette liste. Il faut une autorité supérieure et impartiale qui contrôle et approuve d'une manière définitive ; cette autorité pourrait être un comité cantonal formé des maires du canton. Assurément on aurait moins à craindre les complaisances locales, mais quelle serait la compétence d'une telle commission ?

Le conseil général de Tarn-et-Garonne pense que la liste doit être arrêtée par le bureau de bienfaisance qui appréciera d'après les renseignements pris et la connaissance personnelle de ses membres. « Il faut présumer l'honnêteté et l'impartialité de ceux-ci ; sans cette condition, rien n'est possible. »

Quelques Conseils insistent sur l'intervention du conseil municipal dans l'arrêté de la liste, pour cette raison que les centimes additionnels devant être souvent la seule ressource ou au moins la principale des bureaux de bienfaisance, il est juste que l'autorité chargée de faire le budget soit consultée et écoutée. Le conseil général de la Haute-Vienne réclame même le concours de plus forts imposés. Aujourd'hui que ce concours a été malheureusement supprimé même pour le vote du budget ordinaire, un tel vœu aurait peu de chance d'être admis.

A citer encore une observation du conseil général de la Vienne : « Le bureau de bienfaisance communal a presque un caractère de famille. Il est bon de lui laisser beaucoup de liberté au risque de quelques fautes à commettre. Cependant, il serait utile de tracer des règles de comptabilité et de savoir par qui elles seraient vérifiées. » Les avis sont aussi partagés sur la question de savoir si l'on doit donner aux bureaux de bienfaisance un recours contre les parents qui, légalement,

doivent des aliments à quelqu'un des indigents portés sur la liste. Tandis que celui de Seine-et-Marne déclare ce recours indispensable, « car une des grandes causes de la misère est le refus des aliments par ceux qui en doivent », le conseil du Calvados s'écrie avec indignation « qu'il ne convient pas d'ériger une institution de secours en une agence de poursuites ».

Plusieurs conseils veulent que l'action soit intentée par le ministère public ou par les intéressés, c'est-à-dire par les ayants droit aux aliments qui naturellement jouiraient du bénéfice de l'assistance judiciaire.

Ceux qui pensent (et ils sont en majorité) que l'on peut donner le droit d'action au bureau de bienfaisance directement, lui reconnaissent aussi le droit d'user de l'assistance judiciaire.

C'est évidemment cette solution qui doit être adoptée. Ce recours existe contre le malade reçu dans un hôpital et qui a quelques ressources; on va même jusqu'à attribuer à l'hôpital comme une compensation, les vêtements et bijoux de ceux qui y meurent. Les asiles d'aliénés ont un recours contre les aliénés en état de payer leur pension et qui sont alors représentés par un tuteur, et le public n'aurait pas le droit d'exercer ici, comme tout créancier, l'action qui appartient à son débiteur? Il faudra parce que l'indigent par timidité ou par ignorance, n'aura pas usé de son droit de contraindre ceux qui lui doivent des aliments, qu'il lui en soit fourni soit sur le fonds charitable destiné aux malheureux sans appui, soit même sur les secours fournis par les contribuables, alors qu'il a des proches qui lui en peuvent donner? Sans doute, on lui donnera des secours, parce qu'il est dans la misère et qu'une action en justice veut du temps pour aboutir, mais il faut que ce ne soit qu'une avance et que la dépense soit supportée par ceux que la loi oblige à la faire.

§ 7. — La mendicité.

Il n'est pas possible de parler d'assistance sans traiter aussi de la mendicité qui y touche par tant de côtés, car souvent, et à la campagne surtout, les malheureux ne connaissent qu'un moyen de faire connaître leur misère et d'obtenir des secours : c'est d'aller eux-mêmes demander de porte en porte. De même, l'aumône, surtout l'aumône en nature, est, pour la plupart des paysans, le seul moyen connu d'assister les pauvres.

C'est cette coutume qui a fait échouer les lois si rigoureuses rendues en Espagne à diverses reprises contre les mendiants ; on aurait cru manquer à la charité et aux préceptes chrétiens si l'on n'avait fait soi-même l'aumône.

Sans aller chercher des exemples à l'étranger et dans le passé, le conseil général de Maine-et-Loire déclarait dans l'enquête de 1872, que la défense de mendier « rencontrerait dans les campagnes une résistance que l'on peut considérer comme insurmontable ». Il y a toujours eu des mendiants, il y en avait du temps d'Homère, on en trouve en tous temps et en tous pays ; mais la mendicité serait moins pratiquée et moins funeste si elle n'était que la ressource des pauvres qui n'en ont pas d'autre. Malheureusement elle sert à faire vivre des paresseux et des vagabonds. Souvent ceux qui s'y livrent l'ont fait d'abord par besoin véritable, et puis cette vie errante et sans travail leur a plu et ils ont continué à mendier lorsque le retour à la santé ou la demande de bras leur aurait permis de vivre de leur salaire. Dès lors, ils sont perdus ; ils ne reprendront plus la vie régulière et laborieuse qui doit être celle de tout homme utile, ils seront mendiants à perpétuité et il n'y a sorte de dissimulation, de mensonges et de ruses, quelquefois de violences et de crimes qu'ils ne soient prêts à commettre.

C'est ce qui faisait dire au maréchal de Vauban que la « mendicité tue son homme en fort peu de temps ». Il voulait dire

qu'elle tue en lui toute dignité, toute fierté, tout sentiment du devoir.

Et ce qui est pis, c'est que le mendiant élèvera ses enfants dans ses sentiments et les dressera à sa vie; c'est ce qui fait les mendiants de profession, les mendiants de père en fils. La pente à la mendicité est si forte et la persuasion que l'état de mendiant est un bon état est telle que l'on voit souvent des parents même laborieux, retirer leurs enfants aveugles des institutions où on les a fait admettre parfois avec assez de peine, pour en faire des mendiants; ils espèrent en tirer un bon profit et trouvent le procédé très légitime.

C'est un proverbe courant dans quelques campagnes qu'une besace de mendiant rapporte autant qu'une bonne charrue[1], aussi est-ce surtout dans les campagnes que les mendiants valides exercent leur industrie. Ils vont de ferme en ferme, demandant le gîte et le repas qu'on n'ose leur refuser, parce qu'on craint de les voir, si on les rebute, mettre le feu aux meules ou bien estropier ou empoisonner les bestiaux qui sont dans les prairies. On les couche alors dans une grange; en quelques endroits même on a établi à leur intention des sortes de hangars à l'écart des habitations où ils se donnent rendez-vous et aiment à se retrouver.

Il y a, disait au Conseil supérieur d'assistance (f. 25) M. Herbette, directeur des établissements pénitentiaires, de nombreux mendiants par goût et par habitude. Ils se font renfermer l'hiver et « roulent » l'été. On a tenté plusieurs fois, ajoutait le Dr Napias, inspecteur général, de les placer chez des cultivateurs comme domestiques, mais en vain; ils reprennent toujours leur vie errante, parcourant ainsi trois à à quatre départements, allant demander asile dans les hospices ou dans les fermes, qu'ils connaissent au point de savoir ce

[1] M. de Magnitot cite ce fait (*Assistance en province*, p. 9) que certains mendiants ayant l'habitude de faire leur tournée toutes les semaines, et ne l'ayant pu faire une certaine semaine, la semaine suivante réclament le double de ce qu'on a l'habitude de leur donner, comme leur étant dû. Les paysans ne se plaignent pas; c'est l'usage.

qu'ils vont avoir pour leur repas. Dans les communes, ils vont aux mairies solliciter des secours « pour n'être pas obligés de mendier ».

Combien y a-t-il de mendiants en France ? C'est ce qu'il est absolument impossible de dire même à peu près [1], les chiffres que l'on tente de donner étant absolument variables et incertains. Ce qui est assuré, c'est que le nombre s'en est fort accru depuis 1870. M. de Crisenoy le constatait au Conseil supérieur d'assistance : « Le vagabondage prend de plus en plus d'extension et les conseils généraux s'en plaignent vivement à chaque session. » Un député d'Indre-et-Loire, M. Belle, en faisait (juin 1889) l'objet d'une interpellation à la Chambre. Il déclarait que la petite commune de 700 habitants dont il est maire, n'avait pas hébergé moins de 1,400 vagabonds en six mois, et le nombre, disait-il, tend à s'accroître. Un propriétaire de l'Indre affirmait qu'il en logeait sept et huit par jour et n'osait les refuser par crainte. J'ai vu dans une ferme du département de l'Isère ces visites de vagabonds; il y en avait de très robustes et valides qui se gardaient bien de demander du travail; ils se présentaient à la porte et on savait ce que cela voulait dire. Le soir ils recevaient à souper et on leur désignait un hangar pour la nuit; en échange ils déposaient leurs boîtes d'allumettes (c'est la coutume) qu'ils reprenaient le lendemain. Le jour, ils recevaient un morceau de pain et un verre de vin qu'ils prenaient comme chose due sans marquer de reconnaissance; leur attitude sentait moins la prière que la menace et le sentiment de la force.

Je rencontrais de ces vagabonds, de ces « errants » sur toutes les routes et à moins de quelque fait particulier ou de délit on ne les arrête pas; les prisons ne pourraient les contenir. Malgré cette sorte de tolérance les condamnations pour vagabon-

[1] Par exemple, M. de Villeneuve-Bargemont portait, en 1833, le nombre des mendiants à 198,000; M. de Wateville disait 337,000, mais il donnait de tels chiffres pour les divers départements que l'on trouvait, dans la Charente, un mendiant sur 1,214 habitants, et dans la Charente-Inférieure un sur 110 habitants. Le Cher aurait eu en tout 54 mendiants, et l'Aisne plus de 12,000.

dage se sont élevées de 8,341 en 1869 à 18,433 en 1885. En France comme en Allemagne, le vagabondage s'accroît. Les mendiants étrangers au pays, c'est-à-dire les mendiants de profession, qui autrefois ne se voyaient que dans le voisinage des grandes routes, se répandent maintenant jusqu'en de petites communes reculées où ils étaient inconnus jadis.

C'est l'inquiétude causée par ce grand nombre de mendiants souvent valides et redoutables, mendiants et vagabonds par métier et criminels à l'occasion, qui avait fait rendre ces lois rigoureuses, si étonnantes pour nos mœurs, qu'on trouve en tous pays dans les siècles qui ont précédé le nôtre.

Louis XIV avait espéré supprimer la mendicité lors de la fondation des hôpitaux généraux; il échoua. Napoléon, suivant des notes dictées par lui, « attachait une grande importance et une grande idée de gloire à détruire la mendicité » et le Dr Fodéré ajoute en rapportant ces paroles : « Les mendiants se moquèrent de celui qui se moquait des rois, et Napoléon n'a pu laisser comme il le désirait cette trace de son passage. Il a passé et la mendicité est restée. »

La loi française (art. 274-75 du Code pénal), considère la mendicité comme un délit et la punit de prison, mais seulement si le prévenu a été arrêté dans un endroit où existe « un établissement public organisé pour obvier à la mendicité », c'est-à-dire un bureau de bienfaisance; s'il n'y en a pas, la loi ne punit plus le fait seul d'avoir mendié, mais l'habitude. De plus, ajoute le Code, le mendiant condamné sera, à l'expiration de sa peine, conduit dans un dépôt de mendicité.

Ces dépôts existaient déjà avant la Révolution au nombre de 33, contenant de 7 à 8,000 mendiants. La Révolution cessa de les entretenir et Napoléon ordonna d'en établir un dans chaque département; 37 existaient déjà en 1814. Le gouvernement de la Restauration, par mesure d'économie, chargea les départements de les entretenir et d'en ériger là où il n'y en avait pas, mais sans ajouter aucune sanction, si bien que le nombre tomba à 3, dont 2 pour le seul département de la Seine. Actuellement, d'après un rapport fait au Conseil supérieur d'assis-

tance (f. 19), il y a 34 dépôts, dont 2 en Algérie, 2 spéciaux à deux villes (Brest et Chambéry), un autre ne fonctionne plus depuis cinq ans et un enfin n'existe plus que sur le papier, si bien qu'il y a en effet 28 dépôts desservant 51 départements sur 87. De plus, ajoute le même document, ces établissements ont absolument dévié de leur destination primitive, on en a fait des asiles pour les malheureux qui ne peuvent trouver place dans les hôpitaux ou dans les hospices. Quelquefois il y a séparation : ainsi le dépôt de Châlons-sur-Marne contient deux quartiers, celui des vieillards indigents qui compte 192 lits et celui des mendiants avec 102 places ; d'ordinaire, ils sont mêlés. Au 31 décembre 1886, il y avait dans les dépôts 5,389 pensionnaires, savoir : 1,257 reclus (dont 29 p. 100 récidivistes, il y en a qui se font renfermer tous les hivers) et 4,132 hospitalisés. On est surpris de ce grand nombre, mais lorsque les hospices sont pleins ou bien défendent leurs accès par des règlements difficiles, lorsque les secours ordinaires font défaut ou ne se donnent qu'aux domiciliés, l'administration aime mieux encore et on ne peut lui en faire un reproche, recevoir dans ces maisons des malheureux non condamnés qui implorent leur admission comme une faveur, que des condamnés ou des vagabonds de métier.

Les admissions sont prononcées par le préfet et par mesure administrative, c'est-à-dire à sa volonté ; elles sont de droit pour tout mendiant qui vient de subir sa peine. On a dit qu'il y avait là une disposition arbitraire, puisque le préfet peut faire détenir un vagabond ou réputé tel pendant le temps qu'il fixera. La critique est fondée, mais il ne semble pas en fait que cet arbitraire ait donné lieu à aucune réclamation digne d'être écoutée. Les dépôts sont, en effet, tellement remplis que l'on évite d'arrêter les vagabonds faute de place pour les renfermer. De plus, tous les décrets qui règlent les dépôts depuis 1808, date du décret impérial qui les a fondés, portent invariablement : « Les individus conduits au dépôt y seront retenus jusqu'à ce qu'ils se soient rendus habiles à gagner leur vie par le travail et au moins pendant une année » ; or, les préfets fixent

toujours une durée de quinze jours à deux mois. Quant au travail, il est illusoire. Il avait donné, en 1886, 62 francs par tête pour les 2,866 individus ayant travaillé (sur 5,389), et encore les hospitalisés avaient produit 68 fr. 91 par tête et les reclus 52 fr. 50 seulement. Les premiers avaient coûté 255 fr. pour l'année et les seconds 200 francs.

Ce n'est donc pas là que les individus momentanément renfermés prendront le goût du travail et la connaissance d'un métier. Ceux qui ont travaillé reçoivent à la vérité, en sortant, le quart du produit de leur travail, mais c'est si peu (de 5 à 30 francs) qu'ils l'ont bientôt dépensé et l'on comprend ce que disait le conseil général de l'Ain, dans l'enquête de 1872 : « On condamne un vagabond à trois mois, six mois, un an d'emprisonnement parce qu'il n'a rien et ne fait rien ; à l'expiration de sa peine, on le jette dans la rue, sans lui fournir des moyens d'existence et de travail, en sorte qu'il est nécessairement tout aussi vagabond qu'auparavant, plus vagabond même, s'étant renforcé dans la prison, où l'on ne travaille pas, dans ses habitudes de paresse. Aussi n'est-il pas rare de voir des individus dont le casier judiciaire accuse vingt, trente condamnations, il y en a même qui ont subi jusqu'à cinquante condamnations. »

Et M. Monod, directeur de l'Assistance publique ajoutait (Conseil supérieur de l'assistance, f. 19) que « l'individu sorti du dépôt est rejeté dans la société aussi pauvre et souvent moins bon qu'il y était entré ».

En 1886, les dépôts avaient coûté 1,307,602 francs dont 861,847 francs fournis par les départements et 374,205 francs fournis par les communes ; le reste venait du produit du travail des détenus.

Diverses tentatives ont été faites à titre individuel pour réprimer la mendicité et l'une d'elles a réussi : c'est celle de M. de Magnitot, préfet de la Nièvre en 1855 et qu'il a racontée lui-même[1]. Il y expose comment il exécuta le hardi dessein

[1] Dans deux ouvrages : *De l'Assistance et de l'extinction de la mendicité*, 1856, et de *l'Assistance en province, cinq années de pratique*, 1861.

de supprimer la mendicité en faisant seulement appel aux forces de la charité privée. Comme parmi les mendiants se trouvent mêlés de vrais pauvres et des vagabonds de métier, il fallait pourvoir aux besoins des premiers avant de sévir contre les seconds. Pour cela, le préfet demanda aux habitants de vouloir bien s'engager pour cinq ans à verser chaque année en argent ou en nature aux bureaux de bienfaisance ou à des comités charitables nommés là où n'existaient pas de bureaux de bienfaisance, l'équivalent de ce qu'ils donnaient à leur porte. Il savait que l'entreprise serait difficile à mener à bien; aussi rapporte-t-il dans son premier ouvrage (Introduction) comment elle a été préparée. « Des délégués cantonaux choisis parmi les hommes les plus influents de chaque circonscription ont été nommés. Ils avaient pour mission de stimuler le zèle des commissaires chargés de recueillir des souscriptions et d'assurer à l'œuvre que nous voulions instituer, le caractère de durée qui seul pouvait constituer sa force, en obtenant des engagements à long terme.

« Les objections avaient été prévues et des instructions détaillées répondaient par avance à tous les arguments. Nous nous sommes transporté nous-même sur les points les plus importants et dans des conférences auxquelles avaient été appelés MM. les membres du conseil général et des conseils d'arrondissement, MM. les maires, MM. les curés et MM. les délégués cantonaux; nous avons essayé de développer l'esprit de ce projet et d'en expliquer le mécanisme. »

En quelques mois, on eut 242,321 francs souscrits pour cinq ans (dont 40,000 francs en nature), ce qui assurait le succès de la mesure. Un dépôt de mendicité fut établi dans l'ancienne prison de Nevers et on put alors prohiber la mendicité. Les circonstances semblaient défavorables, la récolte avait été mauvaise. « On me pressait de remettre, dit le préfet; l'arrêté fut cependant publié et le succès le plus complet répondit bientôt à nos efforts. Les indigents trouvèrent dans la distribution des secours régulièrement organisés les soulagements que réclamait leur triste position; les vagabonds disparurent

presque instantanément ou prirent le parti de travailler, enfin le succès avait dépassé nos espérances. »

Dans son second ouvrage, M. de Magnitot raconte qu'il fallut en 1860 s'occuper d'obtenir le renouvellement des souscriptions. Les objections furent les mêmes qu'au début; la plus grande de toutes (on la retrouve toujours lorsqu'il s'agit d'œuvres charitables) était : quelques-uns donnent et d'autres ne donnent pas, cependant ils profitent aussi du résultat; il faudrait que la taxe fût obligatoire. On opposait d'autre part les économies faites pendant les cinq ans : près de 350,000 fr. Pourquoi continuer à souscrire? A quoi M. de Magnitot répondait : Il faut songer à l'avenir de l'œuvre qui ne sera assuré que si l'on a un fonds capable de parer aux éventualités toujours possibles et qu'il faut prévoir, qui tarissent les souscriptions et accroissent la misère. De plus, cet excédent peut servir dès à présent à contenter certains besoins qui actuellement ne sont pas satisfaits. Il employa donc une partie de la somme en rentes sur l'État, c'était des ressources pour l'avenir, et une partie en fondations perpétuelles de lits dans les hôpitaux, pour les pauvres des campagnes.

Sa persévérance secondée par l'action du clergé, l'évêque de Nevers avait même fait un mandement en faveur de l'œuvre, put assurer le renouvellement des souscriptions pour 254,415 francs. C'était une diminution de 30,123 francs, mais le prix du blé était moindre et il faut se souvenir qu'une partie des souscriptions était en nature. Puis, si la somme était moindre il y avait plus de souscripteurs, 22,883 au lieu de 19,522, surtout plus de petits souscripteurs, et il s'était produit au sujet de ces souscriptions des faits touchants. L'un avait souscrit en reconnaissance des secours qu'il avait reçus dans la mauvaise fortune; ailleurs, le maire avait été obligé de diminuer les souscriptions que quelques administrés avaient faites au delà de leurs moyens, et M. de Magnitot affirme que ce fait s'est produit en plusieurs communes. Quelques personnes qui, pour des raisons personnelles, ne voulaient pas verser aux mains des maires, lui avaient envoyé directement leurs sous-

criptions. Par contre, il s'en était trouvé d'autres qui, pour des motifs politiques, avaient refusé leurs souscriptions, c'est-à-dire avaient refusé d'assister les pauvres par un moyen qu'ils avaient vu pratiquer devant eux et dont ils connaissaient les bons effets.

En somme, c'était un succès très sérieux et M. de Magnitot avait raison d'écrire : « Le chiffre des souscriptions ne représente pas moins de 10 centimes additionnels départementaux. Quel est donc le département, quelle est la commune qui serait en mesure, sans nuire à ses finances, de demander à l'impôt un aussi grand sacrifice ? » Il ajoutait avec confiance : « Désormais l'œuvre de l'assistance est acquise à la Nièvre ; elle est aujourd'hui profondément entrée dans les mœurs... le succès du passé garantit celui de l'avenir. »

M. de Magnitot fut alors nommé préfet de l'Orne, où le conseil général le sollicita d'abord de renouveler ce qu'il avait fait dans la Nièvre. Le fléau de la mendicité y était bien plus grand, sans doute à cause de la richesse du pays ; on n'évaluait pas le nombre des mendiants à moins de 10,000 dont 5,000 étrangers au département. Comme on ne pouvait estimer à moins de 1 franc par jour ce qu'ils tiraient des habitants par la terreur qu'ils inspiraient, c'était une somme de 3,650,000 francs par an qu'ils en obtenaient, alors que l'impôt foncier ne prenait que 2,400,000 francs.

« Le préfet, nous dit le rapport du conseil général de l'Orne, dans l'enquête de 1866-70, entreprit d'affranchir ses administrés de cette sorte d'impôt et d'y arriver sans aucune contrainte. Il parcourut tous les cantons, y provoqua des réunions et, malgré les doutes des uns, les objections des autres et l'indifférence du plus grand nombre, il poursuivit son entreprise avec résolution : ce fut de sa part une véritable croisade. »

C'est-à-dire qu'il fit dans le département de l'Orne ce qu'il avait fait dans la Nièvre. Les souscriptions s'élevèrent à 329,453 francs de cotisations annuelles fournies par 32,900 souscripteurs et le soin de les percevoir fut confié aux percepteurs, ce qui en assurait le recouvrement en même temps que la régu-

larité des comptes. Le conseil général fit un fonds en faveur des communes pauvres; un dépôt fut établi et la mendicité interdite à partir du 1er janvier 1865.

L'arrêté s'exécuta sans difficulté dans ce pays si plein de mendiants. Ceux qui étaient étrangers au pays avaient par avance abandonné le département; les autres cessèrent de mendier; le succès ne fut pas moins complet qu'il avait été dans la Nièvre.

Le rapport que j'ai cité marque comment fonctionnait l'institution. « Le maire et le curé avaient charge de dresser la liste des pauvres qui était arrêtée par le conseil municipal, assisté d'un nombre égal des plus forts souscripteurs. Cette liste soumise à une revision trimestrielle servait pour les distributions à domicile.

« Une disposition spéciale prévoyait sur le montant des souscriptions le prélèvement au profit du curé et pour ses bonnes œuvres vis-à-vis les pauvres honteux, d'un chiffre facultatif. Enfin, à l'expiration de chaque année, la commission charitable devait, en présence d'une assemblée composée de l'ensemble des souscripteurs, rendre compte de ses opérations. »

M. de Magnitot cessa d'exercer les fonctions de préfet en 1870, mais M. Baudrillart, longtemps après, retrouvait dans le département de l'Orne les traces de son bienfaisant passage. Par contre, son œuvre paraît dans le département de la Nièvre avoir tellement disparu qu'en 1872, dans le rapport sur l'enquête, on trouve cette mention que « le système de M. de Magnitot ne semble pas avoir eu dans la Nièvre le succès qu'indiquaient ses écrits et qu'on lui prête généralement. » Il n'en méritait pas moins d'être rapporté pour montrer ce que peut la charité privée stimulée et dirigée par un fonctionnaire homme de bien, actif et suivi dans ses desseins.

Les conseils généraux entendus dans cette même enquête de 1872 sont assez d'accord pour dire : Organisez l'assistance, une assistance sérieuse, efficace, dans la commune, aidée au besoin des secours du département et de l'État et puis on pourra proscrire la mendicité et on devra le faire avec toute

rigueur. Presque tous les conseils admettent que le vagabond incorrigible soit déporté. Ainsi le sentiment ordinaire est celui-ci : secours au pauvre invalide ou momentanément dans le besoin, afin de l'empêcher de tendre la main ; déportation du vagabond de métier.

Comment organiser l'assistance ? C'est la question de toute l'enquête et les conseils généraux s'en réfèrent à leurs précédentes réponses. Quelques-uns s'arrêtent à faire voir que l'on ne peut exiger des communes comme la proposition en a quelquefois été faite, qu'elles procurent à leurs mendiants du travail. Elles n'en ont pas toujours, et puis, lors même qu'il s'agirait d'exécuter un ouvrage de viabilité n'exigeant point d'ouvriers spéciaux, qui dirigera les mendiants ? Si l'on s'avise de les vouloir imposer à l'entrepreneur adjudicataire du travail, comment exiger de lui une œuvre régulière et un prompt achèvement avec de pareils auxiliaires ? Allons plus loin ; quel entrepreneur acceptera ces conditions ?

Interrogés sur l'état des dépôts de mendicité, plusieurs conseils généraux déclarent que ceux de leurs départements sont en bonne situation et rendent des services ; d'autres font une déclaration tout opposée. « Notre dépôt, dit le conseil du Jura, offre des inconvénients nombreux, et les dépenses qu'il entraîne sont très supérieures aux avantages qu'il procure. » « Les dépôts ont été supprimés dans le département, dit le conseil général du Var, et ils ont donné des résultats trop déplorables pour qu'on songe à les rétablir. »

Les conseils généraux qui n'ont pas de dépôt dans leurs départements, en réclament souvent. Quelques-uns voudraient qu'on s'en servît pour donner aux mendiants l'habitude du travail. Le conseil des Bouches-du-Rhône les avertit qu'il l'a tenté en vain : « Les mendiants, vagabonds surtout, sont réfractaires à tout travail. »

Il est notable, d'ailleurs, que des départements importants comme la Seine-Inférieure, le Nord, le Doubs, le Puy-de-Dôme, n'ont pas érigé de dépôts ; ils se bornent à payer l'entretien de leurs mendiants dans un dépôt voisin.

On cherche en vain dans les rapports des conseils généraux la trace de quelque institution analogue à celle de M. de Magnitot. Le conseil de l'Orne se borne à indiquer d'un mot que le système organisé suffit en ce qui concerne la mendicité. Le conseil de la Manche dit que « les mesures prises en 1863 par arrêté préfectoral avaient produit le meilleur effet, et puis on s'est relâché; alors les mendiants ont reparu de plus belle et les associations de charité, dégoûtées de leur œuvre, y ont renoncé pour la plupart et sont revenues à l'aumône individuelle. »

Cependant le sentiment ordinaire est en faveur d'une répression rigoureuse, et le département de Maine-et-Loire, dont on a vu l'avis que la prohibition de mendier rencontrerait dans les campagnes une résistance insurmontable, paraît être seul de cette opinion.

La première mesure à prendre, disait M. de Crisenoy, au sujet des mendiants, serait de ne pas leur procurer de subsides et pour cela de changer le système actuel de secours de route qui permet aux paresseux de parcourir incessamment le pays sous le prétexte de chercher du travail et de vivre ainsi aux dépens des campagnes.

§ 8. — Les ateliers de charité.

Ils ont été souvent indiqués comme moyen de faire gagner aux indigents le pain qui leur est distribué; on a vu combien ils étaient en honneur au XVIIIe siècle et quelles nombreuses tentatives avaient été faites sous le gouvernement royal pour en établir.

La Constituante et la Convention les faisaient entrer dans leur plan comme moyen ordinaire; il n'y eut même pas de commencement d'exécution. Une loi du 24 vendémiaire an II permet à l'administration du département d'installer de ces ateliers et ajoute que le soin de les diriger pourra être confié

aux municipalités. Cette loi est toujours en force : car une circulaire ministérielle du 19 novembre 1835 a pris le soin de régler le mode de payement de ceux qui seraient occupés dans ces ateliers, mais il ne semble pas que les municipalités aient usé du droit à elles reconnu par la loi de vendémiaire.

A la vérité, il a été ouvert quelques ateliers publics dans les temps de crise, en 1810, 1830, 1848; mais il s'agissait d'occuper temporairement les ouvriers sans travail de quelques grandes villes, de Paris surtout; il n'y avait rien là qui ressemblât à un système suivi ni à un moyen ordinaire de faire la charité.

Ce qui s'en rapprocherait plus, seraient les ateliers organisés dans quelques grandes villes par les bureaux de bienfaisance. On y occupe les pauvres à quelques travaux faciles : tressage de paille, effilochage de vieux cordages ou autres analogues qui rendent très peu. Encore faut-il pour cela avoir des bâtiments vacants et du personnel. Les communes rurales ne peuvent rien organiser de semblable. Lorsqu'on songe aux travaux de voirie pour ces mêmes indigents, on oublie que souvent les secours sont donnés à des individus ou très âgés ou infirmes. Un individu valide et voulant travailler trouvera ordinairement à s'occuper dans les campagnes. Il ne reste alors que ceux qui ne peuvent travailler ou sont temporairement sans ouvrage, et c'est en effet dans ces cas que l'on conçoit l'utilité d'ateliers de charité ; mais outre les inconvénients que faisaient bien remarquer les conseils généraux, qui ont touché cette question, à propos de la mendicité, il y a toujours cette considération, c'est que s'il s'agit de travaux utiles, les ouvriers qui chôment trouveront à s'employer auprès de l'entrepreneur chargé du travail. Que si l'on admet le système quelquefois prôné et même pratiqué, qu'il vaut mieux occuper les ouvriers à des travaux inutiles que les entretenir en les laissant oisifs, il faut se souvenir que les communes rurales n'ont pas les ressources nécessaires pour faire ces sortes de dépenses; elles ne sont possibles qu'aux finances de l'État ou des très grandes villes.

M. de Gérando avait proposé de distribuer les communaux ou partie d'entre eux aux pauvres qui auraient pu se faire une ressource en les défrichant. Mais d'abord, toutes les communes n'ont pas de ces biens, puis beaucoup de pauvres n'auraient pas assez de force ou d'ardeur au travail, ou de connaissances pour opérer un défrichemennt; il faudrait, en tous cas, leur donner une direction, leur fournir des outils et quelquefois même des bestiaux, des engrais. Voilà des dépenses assurées pour un très incertain résultat, sans compter qu'en voulant secourir les pauvres à l'aumône on ôterait à nombre d'habitants peu aisés le supplément de profit que leur donne la jouissance de ces communaux, bois ou pâture, supplément si nécessaire que seul il empêche plusieurs de ces habitants de tomber dans la misère.

Une tentative en ce sens a été faite en Hollande, dans les colonies agricoles; on verra, plus loin, avec quel succès; il ne semble pas qu'on en ait fait en France.

§ 9. — De quelques institutions de prévoyance.

Il ne s'agit pas de traiter à fond une question qui ferait à elle seule la matière d'un gros livre, mais d'indiquer seulement par quel côté ces sortes d'institutions fondées récemment et vantées souvent comme un des traits de notre époque, servent à la population des campagnes,

Les premières sont les sociétés de secours mutuels, qui ne sont au fond que les anciennes confréries avec l'esprit religieux en moins et une organisation plus savante. Chaque membre fait des versements réguliers et en échange il a droit à certains secours dans la maladie, secours en nature, à savoir : la visite du médecin et les médicaments; secours en argent représentés par une somme fixe pendant un temps déterminé. Les allocations matérielles jouent le rôle principal et presque unique; les sociétaires payent assez rarement de

leur personne; il n'est point ordinaire de les voir visiter leurs co-associés malades; l'institution, bien qu'elle soit toute volontaire, a surtout un air administratif.

Ces mêmes sociétés se chargent aussi des obsèques de leurs membres et fournissent souvent aux veuves des secours convenus en cas de mort du chef de famille. Elles donnent même des pensions de retraite, mais alors il faut qu'elles comptent des membres honoraires, faisant des versements sans avoir part aux avantages offerts par la société; autrement, elles ne pourraient suffire à leurs engagements. Il est même à remarquer que celles de ces sociétés qui, sans donner de pensions de retraite, n'ont pas de membres honoraires, ont peine à se maintenir ou ne donnent que des secours assez faibles. Toutes ces sociétés doivent pour subsister être autorisées; un grand nombre demandent à être *approuvées*. Leur président est alors nommé par l'administration qui se réserve le droit d'accepter ou non leurs statuts. Elles ont en échange quelques avantages représentant des subventions indirectes.

Le nombre de ces sociétés était, à la fin de 1885, de 7,960, représentant près de 1,252,000 membres honoraires ou participants. Mais quelle est dans ce total, la part des campagnes? Il faut le dire, elle est presque nulle.

A défaut des statistiques qui ne distinguent pas entre les villes et les campagnes, les enquêtes et les déclarations des déposants ne laissent sur ce point aucun doute. Les conseils généraux entendus en 1872 s'accordent à déclarer ces sociétés à la fois très désirables et très difficiles à établir dans les campagnes.

Il y en a quelques-unes dans les communes rurales de l'Isère et dans celles de Seine-et-Marne; mais le conseil général de ce dernier département avoue que leur action est faible. Celui de Tarn-et-Garonne assure que « les sociétés de secours mutuels répugnent à l'esprit exclusif et méfiant du paysan » et la même opinion exprimée en termes plus voilés se trouve dans la déclaration de plus d'un conseil général.

La déclaration que fait à ce propos celui de la Loire est re-

marquable : « Les associations de secours mutuels et de crédit doivent procéder avant tout de l'initiative privée ; le seul fait de diminuer les obstacles qui entravent la liberté d'association développera ces institutions. » C'est aussi l'avis du conseil général du Var : « Le meilleur moyen de faciliter et de développer des institutions bienfaisantes, c'est d'inscrire dans nos lois d'une manière formelle la liberté de réunion (le conseil veut dire d'association). » Celui de la Vienne écrit aussi : « C'est surtout par la liberté que se développent les institutions de prévoyance. »

A peine s'il se trouve deux ou trois conseils généraux pour suivre la tendance, trop commune en France, à faire appel à l'État, sans indiquer d'ailleurs de quelle manière devrait s'exercer son action.

Il existe en France diverses sociétés privées qui assurent contre les accidents. Il y a même une Caisse officielle instituée par une loi du 11 juillet 1868 qui assure, contre un versement de 3 à 8 francs par an, des pensions de retraite de 150 à 624 francs, en cas d'accident entraînant une incapacité définitive de travail. Ces conditions sont très avantageuses pour les assurés et coûtent cher à l'État, et cependant le nombre des assurés est infime. Pourquoi ? C'est que l'existence de cette Caisse est inconnue. Elle est inconnue dans les villes et à plus forte raison dans les campagnes où cependant des accidents se produisent plus souvent à présent que les machines y sont employées et que la culture prend une tournure industrielle.

L'assurance contre la vieillesse, c'est-à-dire celle qui promet, contre un versement périodique, une rente viagère à l'assuré arrivé à un certain âge, est plus connue.

Elle est pratiquée par diverses sociétés privées qui toutefois recrutent leur clientèle presque uniquement parmi la classe moyenne. Mais ces sociétés trouvent, lorsqu'il s'agit de pensions d'un chiffre médiocre, une irrésistible concurrence dans la « Caisse nationale des retraites pour la vieillesse », qui assure des pensions à perte avec l'argent des contribuables.

L'État se charge de recevoir toutes les sommes à partir de un franc qu'on veut bien verser, non pas même d'une manière fixe et périodique, mais à un moment quelconque, et ces versements peuvent se faire chez les receveurs, chez les percepteurs et même dans les bureaux de poste. Les sommes ainsi remises sont capitalisées à un taux que fixe le ministre des finances chaque année, mais qui est toujours onéreux pour le Trésor, et à partir de cinquante ans d'âge le porteur d'un livret a droit à une rente proportionnée aux versements par lui faits (elle peut s'élever jusqu'à 1,200 francs par an) qui lui sera servie exactement et dont le fonds est solide puisqu'il a l'État pour débiteur.

Voilà de grandes facilités et cependant peu de gens en avaient profité jusqu'ici, bien que cette caisse eût été érigée en 1850. Comme la Caisse de retraites, elle était peu connue. Elle commence à l'être, grâce aux commodités nouvelles de versements introduites par la loi du 20 juillet 1886 qui a remanié la législation antérieure, grâce surtout à la publicité faite depuis cette époque au moyen de placards et affiches posés dans les bureaux de poste et dans les écoles.

Considérée au point de vue des finances publiques, la Caisse nationale des retraites est une charge dans le présent et un péril pour l'avenir. Les pensions à payer qui étaient de 1,500,000 francs en 1854, quatre ans après la fondation, s'élevaient à 17,152,000 francs en 1882 et à 20,449,000 francs l'année suivante. La perte faite par le Trésor, à raison du taux élevé auquel on capitalisait les sommes versées par les déposant·, s'était élevée en huit ans (de 1875 à 1882) suivant déclaration de M. Tirard au Sénat, à 72,336,000 francs.

A la vérité, on a baissé le taux de l'intérêt et la loi de 1886 permet au ministre des finances de l'abaisser encore; mais comme on peut s'attendre avec les moyens de publicité employés à un très grand nombre de versements, si l'on perd moins sur chaque pension, leur nombre s'accroissant beaucoup, on aura en définitive un chiffre de perte égal, sinon supérieur, car l'État ne fait aucun emploi utile des sommes qu'on lui

verse. Entre ses mains, elles ne produisent rien et ne rendent rien.

Mais s'il en est ainsi, en ce qui touche le Trésor, on doit avouer qu'il en est autrement à l'égard des pensionnés. Pour eux, la mesure est excellente et si, au lieu d'ouvrir la Caisse à tout venant, on l'avait réservée pour les gens de petit avoir, pour ceux qui risquent de tomber sur leurs vieux jours à la charge du public — et il suffisait pour cela de limiter les pensions payées à 500 ou 600 francs au plus — si l'on avait fait cela, l'institution servirait autant au but proposé et coûterait moins aux contribuables.

Prenons cependant cette institution comme elle est; peut-on attendre qu'elle recrute un certain nombre de pensionnaires dans les campagnes? Dans les départements, et ils sont nombreux encore, où le paysan considère la terre comme le seul placement de ses économies, il ira peu à la Caisse des retraites; mais dans ceux au contraire, et le nombre de ceux-là tend à s'accroître, où le paysan a déjà le goût des placements mobiliers, où il achète soit de la rente soit des valeurs à lots, où il dépose à la Caisse d'épargne, là on peut s'attendre à des versements peu nombreux d'abord, mais qui augmenteront lorsqu'on appréciera mieux les très grands et très sérieux avantages qu'offre l'institution, lorsque surtout on aura vu quelques pensionnaires. Mais ceci est dans l'avenir. Actuellement, on peut assurer qu'à la réserve des cantonniers et des gardes champêtres que leur qualité de fonctionnaires a disposés à ces versements [1], le nombre de ceux qui en font ou qui en font de sérieux, est absolument insignifiant dans les campagnes.

Faut-il parler aussi des caisses d'épargne si vantées de nos jours et dont on veut tant attendre? Les conseils généraux ont été interrogés à cet égard et ils se trouvent d'accord pour les

[1] D'après un renseignement fourni par la Commission de la Chambre des députés, il y avait, en 1880 (*J. of.*, 1881. — *Doc. annexes*, p. 81), 23,335 cantonniers et 932 gardes champêtres ou forestiers faisant des versements à la Caisse des retraites. Mais il faut savoir que ces très utiles et très modestes fonctionnaires n'ont pas de pension de retraite.

déclarer une institution excellente et qu'il est à souhaiter de voir plus répandue dans les campagnes.

Celui de la Corse déclare même que ce serait un remède contre l'amour excessif du paysan pour la terre, qu'il achète à des prix souvent hors de toute proportion avec sa valeur.

Je ne sais si ce conseil général tiendrait aujourd'hui le même langage. On constate en effet, depuis dix à douze ans, un revirement complet dans les habitudes du paysan sous ce rapport. Autrefois, il recherchait avidement la terre, l'achetait à tout prix, ne connaissait que cet emploi de ses économies; mais aussi comme il aimait et cultivait cette terre qu'il payait si cher! Aujourd'hui, la terre est délaissée, sa valeur a baissé partout et parfois d'une très sensible manière. Le paysan place autrement ses fonds; il achète des valeurs mobilières : titres de rente sur l'État, obligations de chemins de fer et surtout valeurs à lots. Il est d'autant plus disposé à délaisser la terre et à la quitter pour habiter dans les villes. En plaçant la caisse d'épargne à sa portée, en sollicitant ses économies par l'attrait d'un revenu élevé, on renforce ce penchant qu'il faudrait plutôt combattre.

Un des conseils généraux, celui des Basses-Pyrénées, a fait preuve d'un solide bon sens dans sa réponse. « L'esprit d'épargne, dit-il, n'a pas besoin d'être stimulé dans nos campagnes et il est bon d'y laisser ces modestes économies que chacun s'industrie à faire valoir. »

Il aurait pu ajouter que si l'on songe au crédit agricole, le moyen de le procurer n'est pas de faire le drainage de l'argent existant dans les campagnes au profit de l'État. Avec quel argent fera-t-on les prêts, si tout le numéraire passe dans les caisses d'épargne ou en achats de valeurs de Bourse ?

Il en est des caisses d'épargne comme de la Caisse nationale des retraites : très avantageuses pour les déposants, à qui elles assurent un intérêt relativement assez fort de leurs épargnes, elles sont un sérieux péril pour l'État.

Ce péril est signalé par un seul conseil général, celui de la Sarthe. « Leur développement illimité, dit-il en parlant des

caisses d'épargne, peut présenter un danger à raison de la difficulté qu'aurait l'État à faire face dans certains cas aux demandes de remboursement.

« Nous avons vu ce grave inconvénient en 1870, où les caisses avaient été obligées pendant plusieurs mois, sinon de suspendre entièrement leurs payements, au moins de les réduire d'une façon inquiétante pour les prêteurs. »

Ceci était écrit en 1872; depuis, l'établissement de caisses d'épargne scolaires et la création de la caisse d'épargne postale ont singulièrement augmenté les versements, et le gouvernement, en cas de crise, devrait aujourd'hui aux déposants une somme de plus de deux milliards qu'il a reçue et qu'il ne pourrait rendre parce qu'elle est dépensée. Toutes les précautions prises pour échelonner les remboursements ne feront pas disparaître l'obligation. Il y a là un très sérieux danger et qui vient, comme pour la Caisse nationale des retraites, de ce que l'institution a été détournée de son but. Elle était destinée à provoquer les petites épargnes et cela dans un temps où il était difficile de placer les faibles sommes. Rien n'est si aisé aujourd'hui; pour moins de 90 francs on achète 3 francs de rente sur l'État et on a en mains un titre dont on peut faire argent à volonté. Il n'y a pas de petite ville aujourd'hui où on ne puisse faire de ces achats et de ces ventes de valeurs mobilières : rentes sur l'État, obligations de chemins de fer, du Crédit foncier ou des villes et la facilité des communications fait que dans les campagnes même on peut ainsi employer ses épargnes. Mais ces sortes de placements, fort bons pour le citadin qui n'en a guère d'autres, sont moins à souhaiter chez l'habitant des campagnes; on a vu pourquoi.

Avec la commodité aujourd'hui existant pour toute personne de faire emploi de ses économies, dès qu'elles arrivent à quelques cents francs, la caisse d'épargne n'est plus utile que pour stimuler les écoliers ou les très pauvres gens, et alors elle ne devrait recevoir que de petites sommes, 3 ou 400 francs, 500 au plus. Actuellement elle reçoit jusqu'à 2,000 francs par déposant, avec la facilité donnée au chef de

famille de déposer et retirer à volonté la même somme au nom de sa femme et de ses enfants. On voit des spéculateurs se munir de plusieurs livrets de caisse d'épargne et avoir ainsi, pour des opérations quelconques, même pour des opérations de Bourse, des sommes disponibles de 10, 12 et même 14,000 francs dont ils touchent un intérêt de 3 à 3 1/2 p. 100 aux dépens des contribuables (car cet argent n'est pas productif aux mains du gouvernement), alors qu'une maison de finance n'aurait donné à ces dépôts qu'un intérêt de 1/2 p. 100. Voilà l'abus qu'il faut faire disparaître si l'on veut éviter un grand péril à nos finances et garder à l'institution son sens et son utilité.

§ 10. — La charité privée.

L'exposé qui a été fait de l'assistance publique dans les campagnes, a montré combien peu de secours les pauvres avaient à attendre de ce côté; on a vu avec quelles difficultés ils sont admis dans les hôpitaux ou dans les hospices, combien les secours médicaux sont rares, combien peu de fond on peut faire sur les bureaux de bienfaisance. Qui donc alors leur vient en aide ? La charité privée, et elle seule le plus souvent. « Disons-le bien haut, écrivait dans son ouvrage sur l'assistance rurale un spécialiste, le Dr Daguillon, tout cela (les institutions officielles) resterait au-dessous des besoins si la charité privée, si les sociétés charitables surtout, ne venaient en aide aux indigents et à la commune. »

Le rapporteur à l'enquête de 1866-70 disait de même : « La charité privée est grande, aucun malheureux ne reste sans secours, » et il ne faisait que résumer l'enquête qui partout retentit de semblables témoignages. Ainsi dans Maine-et-Loire « l'assistance publique n'est pas organisée, mais la charité privée est très active ». Dans les Côtes-du-Nord, « elle est inépuisable ». Dans le Doubs, « il y a peu de pauvres, la charité privée suffit », et en Savoie, « l'assistance publique est

presque nulle dans les campagnes, mais la bienfaisance privée suffit à y soulager les besoins réels ». Même langage dans l'enquête de 1872 : « La charité privée, dit le conseil général de la Creuse, est et sera toujours le plus sûr et le meilleur soulagement, bien qu'il soit incomplet, qui puisse être apporté à la misère publique. »

Mais il faut le constater, cette assistance n'est guère donnée que sous une forme : l'aumône individuelle. L'aumône, surtout en certaines provinces, est largement faite. Dans le Morbihan, « le paysan ne refuse jamais à celui qui lui demande le pain et l'hospitalité »; dans les Côtes-du-Nord, « jamais dans une ferme on ne refuse à un mendiant le pain et le gîte ». Dans les Deux-Sèvres, « jamais un malheureux ne frappe en vain à la porte d'une ferme ». En Bretagne, aux enterrements, on nourrit les pauvres qui viennent prier la nuit précédant les obsèques et on leur distribue du pain. Après, a lieu un repas où les parents invitent la plupart des assistants ; huit jours après a lieu un service solennel suivi d'une nouvelle distribution de pain et d'un repas en commun. « La pensée des pauvres, les dons de charité n'ont pas cessé d'accompagner les obsèques. » Et M. Baudrillart, qui rapporte ces faits dans sa monographie de la Bretagne, ajoute :

« La bonté secourable est à l'état d'habitude chez le paysan, bonté d'autant plus touchante que la charité n'est pas toujours commune dans la classe rurale. S'il fallait récompenser les familles pauvres qui adoptent des orphelins et s'imposent des sacrifices de peines, de vivres, de temps et d'argent même, quand c'est possible, les fonds départementaux, ceux des associations philanthropiques et du prix Montyon auraient peine à y suffire.

« C'est encore le mérite de ces campagnes que l'économie, sauf les exceptions, n'arrête pas les élans du cœur et le mouvement naturel de cette bonté qui se répand au dehors. Il y a là un fonds de tradition très énergique et très vivace qui n'a pas cessé d'agir. »

« Il est heureux, dit-il en terminant, que la charité privée

soit immense en Bretagne ; sans elle, la plupart des misères resteraient sans secours. »

La charité est aussi et très largement pratiquée sous la forme patronale, c'est-à-dire par les propriétaires, les gens aisés vis-à-vis du paysan. Ainsi M. Baudrillart décrit une famille de Kergutal, canton de Trévenenc, dont toutes les ressources ne vont pas à 500 francs par an ; encore a-t-il soin de nous dire qu'elle n'est point parmi les plus pauvres. Ces gens vivent contents et en bonne santé. — Êtes-vous malades quelquefois ? leur demande-t-il. — Oui. — Que faites-vous alors ? — Il faut compter sur le secours des propriétaires riches du pays. — Et ce secours est accepté sans humiliation, comme un service que l'on est prêt à rendre soi-même. — Si nous étions riches, disent-ils, nous en ferions autant : ceux qui nous aident sont de braves gens qui sont bons et ne méprisent pas ceux qui travaillent et sont dans le besoin.

Il s'agit de la Bretagne où cette assistance est acceptée ; elle ne l'est point partout. Ce n'est pas que le pauvre refuse les secours qui lui sont apportés par le châtelain du pays ; il accepte toujours, sauf à n'en avoir aucune reconnaissance. Mais les excitations répandues par les articles de journaux qui pénètrent aujourd'hui bien avant dans les campagnes, répandues parfois même par les harangues de personnages officiels et, par là, jouissant d'un grand crédit sur l'esprit du paysan, ces excitations ont mis dans l'esprit de celui-ci une haine sourde contre quiconque possède, sans être fonctionnaire, quelque supériorité de position ou de fortune. C'est ce qui en bien des endroits rend si difficile et parfois même impossible la tâche des grands propriétaires qui voudraient être les guides et les soutiens des paysans au milieu desquels ils vivent. Là encore, extrême différence suivant les localités : ici ce rôle fera bénir celui qui le remplira, il exercera une véritable influence ; ailleurs, les mains ne seront pas moins tendues pour recevoir ses aumônes, mais il ne trouvera que des oreilles et des cœurs fermés et son séjour même deviendra difficile parmi la population qu'il oblige. On a raison de dire : l'ab-

sentéisme du propriétaire est un mal funeste, il faut qu'il réside ; que de bien il peut faire par lui-même! Et on cite les justes exemples tirés des pays de métayage où le propriétaire conseille son métayer et s'intéresse à sa famille autant qu'à la récolte dont il aura une part. Mais il faut citer la contre-partie. M. Baudrillart a décrit (*Normandie*, p. 293 et suiv.) la situation difficile du propriétaire foncier qui veut s'occuper lui-même de ses terres. Il est bientôt obligé d'y renoncer et de les affermer, et il reste sans occupation, sans contact avec ces populations parmi lesquelles il doit vivre, auxquelles il a sacrifié ses relations de la ville et un milieu agréable; que peut-il faire?

Voilà pour l'assistance individuelle, qu'elle vienne des égaux ou d'un supérieur en situation et en fortune, mais il n'y a là que l'œuvre de personnes isolées; ne trouverons-nous rien d'organisé et de suivi ? Il y a peu de sociétés de secours mutuels et la tendance à s'isoler de ses voisins, qui est le propre du paysan actuel, n'en accroîtra pas le nombre. C'est encore en Bretagne qu'il faut aller pour trouver un reste, relégué à la vérité en une partie de la province, mais un reste très vivant des anciennes confréries ou *frairies*. Voici comment elles ont été décrites (dans l'*Association catholique* de juillet 1883) par un Breton et un chercheur, le comte Régis de l'Estourbeillon, qui encore a presque fait une découverte en les retrouvant et en démêlant leurs traits.

« Nous fûmes d'abord frappés de l'attachement invincible de nos paysans pour ces vieilles institutions et de l'utilité incontestable qu'il y aurait à les conserver ou à les rétablir. Nous nous trouvions tout à coup en présence de véritables corporations rurales, d'usages universellement reconnus et pratiqués dans nos pays, d'une organisation enfin d'autant plus aimée et respectée qu'elle est absolument nationale et passée pour ainsi dire dans le sang du peuple. »

Ces frairies sont d'anciens clans bretons devenus chrétiens (*fraternitates*), ce sont donc des divisions territoriales très anciennes et qui forment un lien entre leurs membres. Les

paysans bretons savent de quelle frairie ils sont et quelles sont les frairies voisines. Il y a d'ordinaire plusieurs frairies dans une paroisse, chacune porte le nom d'un saint patron. « Ceux qui la composent sont des chrétiens, descendant d'un même clan, baptisés sur le même font, défendant le même sol, ayant mêmes intérêts, cultivant le même territoire, communiant au même autel et reposant après leur mort dans le même cimetière. » Serait-on surpris de l'assistance qu'ils se prêtent mutuellement !

Les membres d'une frairie portent en terre le défunt : c'est un service pieux que se rendaient autrefois les membres des confréries très répandues dans la ville et dans les campagnes[1]. Si l'un d'eux est victime de quelque fléau que les secours des confrères ne puissent pas soulager, ceux-ci s'assemblent et nomment deux d'entre eux pour faire une quête dans les frairies voisines. « Ils s'annoncent dans chaque maison, en nommant la victime et la frairie à laquelle elle appartient. »

Le comte de l'Estourbeillon nous apprend encore que ces frairies ne s'étendent que jusqu'à la Loire-Inférieure, suivant une ligne qui va de Dol à Saint-Herblain, c'est-à-dire dans les pays qui ont parlé breton. Aujourd'hui, chaque frairie a son ou ses représentants au conseil municipal, elle a son « bâtonnier » ou « homme de vertu » élu par les notables de la frairie, pour un temps indéterminé, mais toujours révocable et qui a une autorité même administrative, puisqu'il s'occupe des corvées vicinales à faire exécuter et à répartir, des réparations aux biens communaux, des croix à ériger sur le territoire de la frairie, etc.

Cette institution a son originalité et méritait d'être décrite, mais elle a un caractère historique trop marqué pour qu'on puisse espérer qu'elle s'étende hors de la province ; heureux encore si, malgré l'invasion des idées nouvelles, elle parvient à s'y maintenir.

[1] En Corse, chaque paroisse a encore sa confrérie pour la sépulture de ses membres. L'enquête de 1866-70 les mentionne comme anciennes et en général bien administrées.

Ce qui est bien moderne et peut être proposé à l'imitation de nos contemporains, ce sont les bureaux de bienfaisance libres dont l'existence a été indiquée déjà et qui existaient en assez grand nombre dans le Bas-Rhin lorsqu'ils furent décrits par M. Reboul-Deneyrolles, dans son curieux ouvrage sur l'*Assistance dans le Bas-Rhin*. Ils étaient organisés par le curé ou par le pasteur, avec l'assentiment du pouvoir public qui, en ce temps, ne faisait pas la guerre aux institutions ayant des ecclésiastiques à leur tête et distribuaient avec connaissance les souscriptions des habitants, souscriptions ordinairement en nature, chacun s'étant engagé à donner à ce comité ce qu'il donnait à sa porte. Ainsi à Fergersheim, on distribuait de 5 à 6 francs et 42 miches de pain par semaine. Dans la commune d'Ostlausen : « Grâce aux efforts de la cure et de la mairie, la mendicité intérieure a été supprimée et remplacée par des distributions hebdomadaires en nature et en argent, provenant d'une cotisation volontaire adoptée dès 1845 et qui commence en novembre pour finir en avril. » Même résultat dans celle de Westhausen : « la mendicité a été supprimée, grâce au bon emploi des ressources de la charité privée qui vont de 7 à 800 francs par an, en nature et en argent. A raison des faibles salaires des journaliers pauvres, les habitants aisés leur font délivrer 60 miches de pain tous les samedis. » A Ernolsheim, 35 souscripteurs fournissaient pendant huit mois aux malheureux 75 kilogrammes de pain et 3 francs en argent; de plus, une famille riche avait mis 35 arpents à la disposition des pauvres valides pour être cultivés par eux.

En plusieurs communes il s'était formé des associations ou confréries de jeunes filles qui formaient de véritables sociétés de secours mutuels fondées sur le lien et l'esprit religieux, et qui quêtaient pour les pauvres, à l'issue de la messe le dimanche, tous les quinze jours ou tous les mois.

Dans la commune de Blinschwiller, on faisait aux pauvres des prêts temporaires de semences et on leur distribuait des terrains à défricher.

Les habitants d'Eschbackavaient, en 1855, fait, d'accord avec la municipalité, un relevé des pauvres à secourir et les habitants aisés s'engagèrent alors, ce qui était encore observé plusieurs années après, à fournir à chacun d'eux pendant un temps de... deux ou trois repas, plusieurs même les recevaient à leur table[1].

Ces associations charitables avaient des caisses dont quelques-unes s'alimentaient avec les fonds « de la danse » (je n'ai pu savoir ce qu'était cet usage), et les bienveillantes dispositions de l'administration leur avaient laissé quelques autres ressources : ainsi l'une d'elles avait conservé, en l'absence de tout bureau de bienfaisance, la jouissance d'une fondation remontant au XVIe siècle et donnant annuellement 150 francs et 5 hectolitres de blé. Il leur a même été permis, affirme l'auteur que je cite, de toucher quelques petits legs.

Je rapporte ces exemples de tolérance administrative aussi bien pour en faire voir les bons effets qu'à cause de leur rareté, la charité privée si nécessaire étant singulièrement restreinte par notre législation et plus encore peut-être par la manière dont cette législation est appliquée. Ce sont ces rigueurs ou légales ou seulement administratives qu'il faut maintenant que j'expose, et qu'on ne pense pas qu'en le faisant je sorte de mon sujet. Après avoir montré au début la charité privée produisant, grâce à la commodité des lois (ou si l'on aime mieux, grâce à l'absence de lois restrictives) des effets admirables, il faut la montrer maintenant empêchée de produire ces mêmes effets par une législation et par une jurisprudence hostiles. Je ne fais point cet exposé par goût de la critique, mais pour donner au lecteur ce qu'il attend de moi, un travail exact et complet autant qu'il se peut ; pour lui faire connaître aussi les dispositions trop peu connues de la loi française en matière de charité privée et pour exciter ainsi le désir d'en provoquer le changement chez ceux qui s'intéressent au soulagement des pauvres et à la cause de la liberté.

[1] M. de Watteville, dans son rapport (1864), assurait que la même chose se faisait dans diverses communes rurales des Basses-Pyrénées.

§ 11. — Des obstacles mis par les lois ou par les pratiques administratives à l'exercice de la charité privée.

Il est permis aujourd'hui de faire soi-même la charité et ceci veut être marqué puisque la Convention ne reconnaissait pas aux citoyens cette sorte de liberté ; la nation seule pouvait donner des secours aux malheureux. Mais si je ne puis faire moi-même la charité, ou s'il me convient d'en charger une autre personne qui est mieux placée que moi pour connaître les besoins des pauvres ou y porter remède ?

D'après les principes du droit civil, je suis maître de le faire et il en résulte un contrat fort connu : le *mandat*, qui oblige celui qui l'a reçu ou mandataire à rendre compte à celui qui le lui a confié, lequel prend le nom de mandant, si toutefois ce dernier juge à propos de demander un compte.

Voilà le principe habituel et incontesté ; mais en matière d'assistance nos gouvernants ont introduit une théorie nouvelle qui ne se trouve d'ailleurs en aucune loi [1] et d'après laquelle le mandat est possible seulement si je vais moi-même et spontanément trouver le mandataire. Mais si je le choisis sur sa sollicitation, si, par exemple, je donne à une quête faite à l'église ou si j'envoie mon offrande à une personne de qui j'ai reçu une lettre de demande (je prends des cas très habituels), alors je commets une irrégularité, parce que les seuls mandataires que je puisse légalement choisir sont les institutions d'assistance publique, c'est-à-dire surtout les bureaux de bienfaisance.

L'administration estime que la manière dont ces bureaux sont gouvernés (on se souvient qu'ils le sont par des commissions nommées par les préfets et par les conseils municipaux) offre aux particuliers toute garantie d'impartialité et de compétence et qu'ils ne doivent point confier à d'autres la distribution de leurs aumônes. Cette même administration tolère

[1] Elle est exposée dans le récent ouvrage d'un fonctionnaire : l'*Assistance publique*, par M. Léon Béquet, conseiller d'État ; Paris, 1885.

cependant les mandats irréguliers, c'est-à-dire permet aux particuliers de répondre aux demandes ou aux lettres de quête; elle fait cela parce qu'elle est bienveillante et qu'elle veut dans l'intérêt des pauvres laisser toute latitude au « caprice » (c'est l'expression dont se sert M. Béquet) des bienfaiteurs. Mais elle entend reprendre à l'occasion l'exercice de son droit, c'est-à-dire la gestion des aumônes; lors même qu'elle ne le fait pas, il est entendu que ceux qui les ont reçues sont ses mandataires et non ceux des bienfaiteurs. C'est à elle qu'ils doivent compte, bien qu'elle ne leur ait rien confié.

Ce beau système est exposé dans une lettre du ministre des cultes du 23 novembre 1838, citée par M. Béquet, et adressée à l'archevêque de Paris. Le ministre, après avoir fait entre les deux mandats la singulière distinction que l'on a vue, ajoute : J'ai été informé que l'un des curés de Paris s'est permis de faire quêter pour les pauvres dans son église et qu'au lieu de remettre les fonds au bureau de bienfaisance, il les a fait distribuer par des dames de charité. Le bureau de bienfaisance de l'arrondissement réclame contre cette concurrence illicite et avec raison; veuillez donc la faire cesser. « Les curés peuvent seulement distribuer les aumônes qui leur sont remises de la main à la main et en secret. »

Cette lettre est ancienne, mais le même principe est toujours en honneur. Je n'en veux comme preuve qu'une longue étude due à la plume d'un fonctionnaire en exercice et parue récemment dans la *Revue générale d'administration* (t. III, 1888), que publie chaque mois le ministère de l'intérieur; c'est donc un document qui a une valeur semi-officielle. L'auteur, après avoir établi que nul autre que les administrateurs des bureaux de bienfaisance n'a droit de quêter pour les pauvres dans les églises, termine ainsi : « Les administrateurs ont le droit de compter sur l'aide de la puissance publique et sur sa protection contre la *concurrence illégale* du clergé. L'Église a intérêt à faire des quêtes de charité pour affirmer son indépendance vis-à-vis de la loi laïque, pour établir sa *prétendue vocation* au rôle de bienfaitrice... Il importe que les pouvoirs publics

répriment tous les empiètements du clergé sur les attributions des bureaux de bienfaisance et maintiennent à ces établissements le droit exclusif de faire dans les églises les quêtes de charité, car il s'agit ici de l'intérêt sacré des pauvres. »

Il n'est question là que du clergé, les laïques ne sont pas toujours mieux traités. On se souvient sans doute du fait de ce préfet de la Somme qui, il y a quelques années, ayant appris que plusieurs habitants d'Amiens, peu contents de la manière dont était composée la commission administrative du bureau de bienfaisance officiel, avaient établi un bureau de bienfaisance libre, fit saisir les fonds qu'ils avaient recueillis en disant : Cet argent a été donné pour être distribué aux pauvres ; or, vous ne les représentez pas ; l'institution officielle a seule qualité pour cela, je vais donc lui remettre les fonds que je vous enlève.

Il y eut à la vérité un tel cri et la presse dont l'intervention est fort considérée en haut lieu, se prononça contre à une si grande majorité, que le gouvernement enjoignit au préfet de respecter cette fois encore le « caprice » des bienfaiteurs et de rendre les fonds à l'institution extra-légale. Mais le préfet ne fut point blâmé et pourquoi l'aurait-il été ? Il n'avait fait qu'appliquer les principes. La mesure par lui prise fut jugée seulement précipitée et inopportune ; peut être se réserve-t-on de la reprendre plus tard.

Alors même que l'affaire finit bien, les particuliers qui acceptent de servir d'intermédiaires aux charités d'autrui s'exposent à de singuliers ennuis. En voici un exemple qui n'est point connu et public comme l'entreprise du préfet de la Somme.

En 1867, plusieurs petites filles furent noyées dans la commune du Mont-Dore ; c'étaient des enfants de paysans restées sans surveillance pendant que leurs parents travaillaient aux champs. Le curé du Mont-Dore, d'accord avec le maire (c'était en 1867, qu'on se le rappelle bien) profita de l'émotion que causèrent ces accidents parmi les baigneurs pour quêter auprès d'eux afin d'ériger un asile à l'intention des enfants

pauvres. Il reçut assez pour exécuter son dessein; les sœurs de Saint-Joseph acceptèrent de tenir l'asile et cet asile remplit depuis ce temps le service qu'on en attendait. Mais voici qu'en 1881, quatorze ans après, le conseil municipal, instruit de la théorie qu'on a vue, décide de la mettre en pratique et assigne devant le conseil de préfecture le curé du Mont-Dore et les sœurs de Saint-Joseph comme ayant fait emploi de fonds qui auraient dû être versés aux mains du receveur municipal, puisqu'ils étaient destinés aux pauvres. Le conseil de préfecture du Puy-de-Dôme, par un premier arrêté, déclara le curé et les sœurs comptables de deniers publics et, par un second, les condamna à payer la somme de 15,066 francs, montant des quêtes dont ils avaient fait emploi indûment.

Le curé et les sœurs formèrent appel et furent déchargés de ces condamnations par deux arrêts : l'un de la Cour des comptes de 1885 et l'autre du Conseil d'État du 22 février 1889[1]. Ils étaient restés trois ans, même sept à bien compter, sous le coup d'un arrêt les condamnant à rendre des sommes qu'ils n'avaient pas, qui avaient été, à la connaissance du tribunal ayant prononcé la condamnation, employées dans le seul intérêt des pauvres; ils avaient eu les peines et les frais d'un si long procès.

Et devant le Conseil d'État le ministre des finances, tout en concluant à ce qu'on les déchargeât de l'obligation de payer les 15,066 francs, ajoutait qu'ils restaient tenus de justifier de l'emploi de cette somme et pouvaient être poursuivis pour cela par-devant les tribunaux ordinaires.

Et qu'on le remarque; le motif donné précédemment : Vous faites concurrence à l'assistance publique, encore qu'il ne se soutienne pas par lui-même, puisque la charité ne peut être un monopole aux mains du gouvernement, — rien ne serait plus funeste pour les pauvres — ce motif ne peut même être invoqué ici.

[1] On trouvera ces diverses décisions rapportées dans la *Gazette des Tribunaux* du 23 juin 1882, et dans la *Revue des établissements de bienfaisance* de 1886, p. 232, et 1889, p. 135.

Il n'y avait au Mont-Dore aucun asile pour les enfants pauvres, l'administration ne songeait pas à en ériger et ceux qui la représentaient en 1867 avaient approuvé l'initiative prise par le curé. De nouveaux administrateurs qui ont un autre esprit que les précédents lui reprochent, quatorze ans après, non d'avoir sollicité les baigneurs et provoqué leurs aumônes, mais de n'avoir pas versé les sommes recueillies dans la caisse du receveur municipal. Eh ! qu'en aurait fait ce fonctionnaire? Il ne les aurait pas employées à ériger un asile, cela ne rentre pas dans ses attributions, et comme il ne paraît pas qu'il y ait de bureau de bienfaisance au Mont-Dore, je ne sais trop quel autre fonctionnaire se serait chargé de ce soin. Mais voilà des personnes bienfaisantes (je parle du curé et des sœurs de Saint-Joseph) qui acceptent, par dévouement, de donner à ces sommes la destination voulue par les donateurs, qui fondent un établissement utile à la population pauvre, qui, depuis vingt-deux ans, rend des services, qui a empêché sans doute le retour des accidents précédents et sauvé plusieurs vies et l'on poursuit en justice ceux qui ont exécuté cette bonne œuvre, parce qu'ils ont fait un bien que l'administration ne faisait pas, qu'elle ne songeait même pas à faire !

Voilà donc, d'après la théorie administrative actuelle (car cette théorie change volontiers ; elle est aujourd'hui assez semblable à ce qu'elle était il y a cinquante ans, mais différente de celle d'il y a quinze ou vingt ans), voilà à quoi se borne pour les particuliers la faculté d'être charitables : ils peuvent seulement faire eux-mêmes la charité ou charger un mandataire qui devra être l'administration dans la plupart des cas.

Et encore cette charité qu'on leur permet de faire n'est que celle qui s'exerce sous la forme de secours donnés au dehors ou à domicile ; s'ils s'avisent de recevoir chez eux des malades pour les soigner, des vieillards, des orphelins pour les entretenir, il leur faut une autorisation administrative qui peut être donnée ou refusée arbitrairement et qui, une fois donnée, peut être retirée de même.

C'est ce qui résulte d'un avis du Conseil d'État du 17 jan-

vier 1806 — toujours en vigueur, car il est reproduit dans le f. 14 publié par le Conseil supérieur d'assistance en 1888 — lequel déclare que « si un établissement de bienfaisance a été fondé et fonctionne sans avoir obtenu une autorisation de l'État, il est dans une situation irrégulière ». Il y avait, en effet, alors, divers hôpitaux et hospices de fondation ancienne ou même récente qui s'administraient librement et vivaient comme ils pouvaient. Le Conseil d'État fut d'avis que « tous les établissements de charité et de bienfaisance dirigés par les sociétés libres... ne doivent plus être tolérés sans être régularisés et surveillés; que le ministre a donc à voir quels sont ceux qu'il supprimera ou conservera... », et en voici le motif : « Considérant que ce serait former des hospices dans une direction et un système qui pourraient croiser et contrarier les vues du gouvernement et ses principes sur cette importante partie de l'administration... »

C'est sur cette solide raison que l'administration s'appuyait et qu'elle s'appuie encore pour faire échec au droit de propriété : car il est de principe que l'on peut faire de son habitation ce que l'on veut, tant qu'on ne nuit pas à autrui. Or, on rend service loin de nuire, lorsqu'on recueille chez soi de pauvres malades, des vieillards ou des orphelins sans asile. Mais en agissant ainsi, on risque de « croiser et contrarier les vues du gouvernement sur cette partie de l'administration » et il vaut mieux que ces malades, ces vieillards, ces orphelins restent sans secours. Le droit de propriété devra donc céder devant le bon plaisir du gouvernement, et il dépendra de l'arbitraire administratif d'autoriser ou de ne pas autoriser un particulier bienfaisant à recevoir chez lui quelques malades ou infirmes, même lorsque l'administration ne peut les recevoir, ou parce qu'elle n'a dans la localité aucun établissement comme il arrive dans la plupart des campagnes, ou parce qu'ils sont toujours remplis, comme nous voyons à Paris et dans les grandes villes.

Qu'on ne dise pas aussi : Ce droit réclamé par le gouvernement est toujours spéculatif, il n'en usera pas. Il en a usé déjà

et par là est-on averti de ce qu'il peut toujours faire. A la vérité, l'occasion même d'user d'un tel droit se présentera rarement, parce qu'il est rare qu'un particulier fonde un hôpital ou un hospice. La chose se peut faire, — l'Ordre admirable des Petites Sœurs des pauvres a commencé ainsi, — mais elle sera une rare exception.

Quant à l'exemple d'intervention administrative, le voici : sa date est ancienne, mais qui donc oserait soutenir que la charité privée soit plus libre qu'il y a cinquante ans ? Il est donc utile de le citer.

Une femme de bien, la baronne de Feugère, avait, pour obéir au vœu d'un parent défunt dont elle était l'héritière, fondé en 1832 dans son château de Saint-Ouen un asile pour des orphelins des guerres de la Vendée. Elle avait fourni les fonds, elle n'était donc pas mandataire.

L'administration lui signifia d'avoir à congédier ces pauvres enfants, parce qu'il ne lui convenait pas qu'elle érigeât un orphelinat. Elle dut renvoyer ces orphelins qui étaient heureux d'avoir trouvé une maison hospitalière et laisser vide son château, auquel elle avait cru pouvoir donner une destination charitable. L'avis du Conseil d'État de 1806 l'emportait sur le droit de propriété et sur cet autre droit plus fort et plus respectable encore que croit avoir toute personne de faire le bien.

Nous n'avons vu jusqu'ici que la charité individuelle ; si elle veut être durable, la charité devra surtout être œuvre collective. Une association ne meurt pas comme une personne, elle dure et se perpétue, elle a aussi des ressources que n'a pas l'individu isolé : la charité sera donc pratiquée souvent et de la manière la plus efficace par les associations. Mais une association ne peut se fonder en France, dès qu'elle compte plus de vingt personnes, que s'il plaît au gouvernement [1] et

[1] Art. 291 du Code pénal : « Nulle association de plus de vingt personnes dont le but sera de se réunir tous les jours ou à certains jours marqués

l'autorisation qui lui est donnée est toujours révocable, c'est-à-dire que la vie des associations dépend entièrement de l'arbitraire administratif, qui peut ou les laisser vivre ou les tuer sur l'heure et sans motif.

Qu'on ne dise pas aussi qu'une société ayant un but charitable obtiendra toujours cette autorisation, et qu'en tous cas, on ne poursuivra que des associations malfaisantes. Les autorisations sont, au contraire, très difficilement obtenues, les fonctionnaires, surtout dans le temps présent, redoutent les responsabilités et craignent de s'engager; ils répondent volontiers (ceci m'a été répondu) : Qu'avez-vous besoin d'une autorisation? vous ne serez pas inquiétés, soyez sans crainte, nul ne vous poursuivra. Mais les poursuites étant exercées par le Parquet qui n'a rien promis, qui est, au contraire, par devoir, tenu de faire observer les lois, une association même excellente peut être ainsi poursuivie et nécessairement elle sera dissoute et ses membres seront condamnés à des peines correctionnelles. C'est ce qui est arrivé plusieurs fois et dernièrement encore à une société de secours mutuels, la société de Saint-Martin de Villefranche (Haute-Garonne), qui fut traduite devant les tribunaux pour avoir existé sans autorisation. Les juges n'étaient pas hostiles et le firent bien voir en déclarant dans leur arrêt « qu'avec raison on peut demander au nom du droit naturel d'association la réforme d'une législation bien plus inspirée par des nécessités temporaires que par les préceptes immuables du droit »; mais, ajoutaient-ils, « les tribunaux ont le devoir d'assurer le respect de la loi, tant qu'elle n'est pas modifiée [1] », et ils condamnèrent les membres de la société.

C'est ce qui menace toute association charitable ayant plus de vingt membres et pas d'autorisation, ou parce qu'elle

pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou *autres*, ne pourra se former qu'avec l'agrément du gouvernement, et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société. »

[1] Arrêt de Toulouse du 27 décembre 1887, rapporté dans la *Revue des Sociétés* de 1888, p. 43.

ignore qu'une autorisation soit nécessaire (quelquefois il n'y a pas vingt membres au début), ou bien parce qu'il lui a été fait la réponse que je rapportais.

Mais enfin voici une association régulièrement autorisée. Bien que sa situation soit en effet précaire, elle veut se persuader qu'elle est assurée; elle pense durer, et ce qui l'excuse, c'est qu'elle est entraînée par la vue du bien qu'elle procure. Elle veut faire durer ce bien, mais il lui faut quelque chose de solide qui assure sa durée et soit son soutien extérieur : il lui faut un patrimoine; or, pour posséder ce patrimoine, il faut qu'elle soit « personne morale ». A quelle condition une association devient-elle personne morale ? Seulement si elle est reconnue d'utilité publique, et il dépend du gouvernement de lui accorder ou non cette reconnaissance.

Ainsi l'association existe s'il convient au gouvernement de lui permettre d'exister et tant que cela lui convient, et elle n'a un patrimoine, c'est-à-dire les moyens d'agir et de tendre à sa fin, que si le gouvernement le lui permet et seulement tant qu'il le lui permet. « Après les avoir faites, écrit M. Béquet en parlant des personnes morales (p. 308), la loi (il veut dire le pouvoir exécutif) peut les défaire ou les modifier à son gré; elle peut les supprimer comme aussi changer les conditions de la possession ou même *rendre* à l'État ou à la commune les biens possédés, pour en être disposé au mieux des intérêts de la commune ou de l'État. » C'est donc le plus pur arbitraire, et le gouvernement est maître, non seulement d'ôter la vie aux associations, mais de les dépouiller quand il veut.

Tant qu'il lui convient de laisser vivre ces personnes morales qui se fondent avec tant de peine (car la reconnaissance d'utilité publique est difficilement accordée), celles-ci n'ont pas tant la propriété de leurs biens que la seule jouissance et elles en jouissent sous le contrôle étroit du pouvoir public qui peut même « prescrire dans leur régime intérieur les réformes qui lui semblent nécessaires ». Notre administration est en effet convaincue que les particuliers laissés à eux-mêmes sont

gaspilleurs et maladroits, il faut qu'elle les conduise en tout. Et cependant pas une fondation privée ne dépense en frais administratifs 11 p. 100 de son revenu, comme fait l'Assistance publique.

N'est-il pas plus juste de dire avec le Dr Rochard, un éminent spécialiste assurément : « Oui, la charité privée peut commettre des erreurs. Il y a là comme en tout un apprentissage à faire, mais le gaspillage administratif est bien pis encore que celui de la charité privée, parce qu'il est sans excuse et sans frein. »

C'est qu'au fond le contrôle administratif a moins pour but de remédier à l'incapacité prétendue, à la prodigalité prétendue des particuliers que de les mettre en tout sous la main du gouvernement, lequel ne veut pas souffrir que rien se fonde et existe en dehors de son autorisation et de sa surveillance.

Faut-il en donner une preuve? Le principal avantage que confère aux associations qui l'obtiennent la reconnaissance d'utilité publique, est de leur permettre de recevoir des dons et des legs. Pour les dons de sommes d'argent, l'avantage est minime, puisqu'ils peuvent être remis de la main à la main même aux associations sans personnalité civile. Il en est autrement pour les dons d'immeubles, et surtout pour les legs. La transmission ne peut alors se faire que par les voies légales; les legs du reste sont plus nombreux que les dons, parce qu'on ne se dépouille pas volontiers de son vivant, alors qu'on est généreux pour le temps où l'on ne sera plus. Or, les associations reconnues d'utilité publique peuvent seules recevoir des dons et des legs et c'est ainsi que beaucoup d'œuvres utiles, mais n'ayant pas ce privilège, sont frustrées des libéralités que leur laissent des défunts bienveillants, mais ne connaissant pas les dispositions hostiles de nos lois.

M. de Lérue, que j'ai déjà cité, décrit une œuvre dont il loue les bons effets : c'est l'asile-ouvroir de la Providence, à Dieppe. Un de ses bienfaiteurs ordinaires lui laissa, en mourant, 1,500 francs de rente sur l'État. Grande joie dans l'asile ; c'était le pain quotidien assuré. Hélas! il n'était point re-

connu et ne put recueillir le legs. Même les associations reconnues ne reçoivent les dons et legs à elles faits que si le gouvernement les y autorise. Il y a là un singulier échec aux principes ordinaires sur la liberté de disposer.

Notre législation en matière de disposition par testament est en effet celle-ci : Lorsqu'un défunt a des héritiers à réserve, il est tenu de leur laisser une part de sa succession marquée par le Code et variable suivant le nombre et le degré de ces héritiers. Il dispose absolument de la portion disponible, et cette portion disponible comprend tout son patrimoine, s'il n'a pas d'héritiers à réserve. Tant qu'il donne ce disponible à un ou plusieurs individus nominativement désignés, quels que soient ces légataires, qu'ils soient inconnus au défunt et aussi mal famés qu'on voudra, ils ont un droit incontestable; les tribunaux et la force publique sont à leur disposition pour les mettre en possession des objets ou des sommes légués. La volonté du défunt fait loi; elle est sacrée.

Mais si ce même défunt a légué le disponible aux pauvres ou à une œuvre charitable, même reconnue, alors sa volonté n'est plus sacrée; elle ne fait plus loi, elle ne sera plus exécutée que s'il plaît au Conseil d'État et dans la limite où cela lui plaira : car c'est le Conseil d'État qui, en fait, décide des autorisations d'accepter, parce que c'est lui qui prépare les décrets et les soumet à l'agrément du chef de l'État. Or le Conseil d'État a pris l'habitude de retrancher sur la part des pauvres pour donner aux familles qui réclament, alors même que ces familles sont légalement sans droit et effectivement sans besoin.

Voici un fait à titre d'exemple; ce n'est pas un fait extraordinaire, mais un exemple de ce qui se fait d'habitude. Un monsieur L... mourait il y a quelques années, ne laissant aucun héritier à réserve, mais seulement des cousins auxquels il avait légué des sommes variant entre 20,000 et 100,000 francs l'une. Il exceptait toutefois un de ses cousins, le plus proche, déclarant qu'il ne lui laissait rien à cause de l'ingratitude constante dont il avait fait preuve à son égard. « Au surplus,

ajoutait-il, il a une fortune suffisante pour satisfaire non seulement ses besoins, mais ses caprices. » Le principal de sa fortune était légué aux pauvres de La Chapelle-Saint-Denis, son pays natal.

Lorsque le testament fut ouvert, La Chapelle-Saint-Denis avait cessé d'être commune pour devenir un quartier de Paris ; ce fut donc l'Assistance publique de Paris qui se présenta pour appréhender le legs. Ainsi la libéralité du défunt devait profiter non aux pauvres de La Chapelle-Saint-Denis, mais à ceux de tout Paris. Encore fallait-il l'agrément du Conseil d'État ; or le cousin exhérédé réclama ; il demanda au Conseil d'État de vouloir bien retrancher sur la part des pauvres, si nombreux à Paris que les fonds de l'Assistance publique ne suffisent plus à les soutenir, afin d'augmenter sa part et celle de ses cousins. Le Conseil d'État, faisant droit à une requête si juste, ne permit à l'Assistance publique d'appréhender que les trois quarts du legs, et le reste, soit environ 400,000 francs, revint aux cousins qui légalement n'avaient rien à réclamer, dont l'un était à la fois riche et ingrat, tandis que les autres avaient reçu déjà la part qu'il avait plu au défunt lui-même de fixer.

Encore le lecteur aura-t-il remarqué qu'il s'agissait d'une institution officielle, l'Assistance publique ; on devine si une œuvre privée aurait été mieux traitée.

Le Conseil d'État actuel pousse même plus loin le mépris de la volonté des défunts, il décide que tout legs fait avec cette clause : « aux pauvres, pour être distribué par les mains de M. X... » ou bien « à M. X..., pour le distribuer aux pauvres », doit être remis non à l'intermédiaire désigné, mais au représentant légal des pauvres, c'est-à-dire au maire ou au bureau de bienfaisance. Que si le testateur a écrit : « Mon legs sera valable à la condition seulement que les sommes soient distribuées par M. X... », le legs est acquis cependant à l'assistance publique et M. X... n'a rien à prétendre.

Et qu'on ne dise pas : La volonté du défunt est toujours exécutée, peu importe l'intermédiaire : car, outre que cette volonté

est par elle-même respectable, le défunt a pu avoir les plus justes motifs : ou bien il avait donné à l'intermédiaire désigné des instructions de vive voix ; ou il ne voulait pas affecter à des frais administratifs une partie de sa donation comme fait l'assistance publique, ou encore il craignait que cette assistance publique ne mît pas dans les distributions du legs toute l'impartialité voulue. Il faut avouer que des faits comme la réponse de ce sous-préfet rapportée plus haut au sujet de l'assistance des misères collectives, est bien propre à donner une telle crainte.

C'est ainsi qu'il y a peu d'années, Mme de la Bassetière mourut à Nantes laissant un testament qui contenait cette clause : « Je lègue à M. le curé de Saint-Pierre de Nantes 3,000 francs pour ses pauvres ». Le curé de Saint-Pierre dut solliciter l'autorisation du Conseil d'État pour accepter le legs et le Conseil d'État présenta à la signature du Président de la République un décret publié le 31 mars 1884[1] et qui porte ceci :

Art. 10. — « M. le curé de Saint-Pierre de Nantes n'est pas autorisé à accepter le legs que lui a fait Mme de la Bassetière. »

Art. 12. — « La Commission administrative du bureau de bienfaisance est autorisée à accepter le legs », que Mme de la Bassetière ne lui a pas fait.

Faut-il s'étonner que cette jurisprudence hostile ait diminué les legs faits aux œuvres charitables dans ces dernières années ? La diminution serait plus grande encore si les bienfaiteurs en avaient plus de connaissance ; mais la plupart l'ignorent et beaucoup continuent à faire aux œuvres charitables ayant un caractère religieux et reconnues, des legs souvent faibles comme sommes, nombreux au total, mais qui restent pour la plupart sans effet par suite du refus opposé à l'acceptation[2]. Et pourtant la *Revue des établissements de bien-*

[1] Rapporté dans la *Revue des établissements de bienfaisance*, 1885, p. 207.

[2] La *Revue des établissements de bienfaisance*, organe semi-officiel, constatait 1888, p. 192 que de 1873 à 1876 la moyenne des legs qu'il avait été permis à ces établissements d'accepter, montait à 12 millions de francs ; de 1881 à 1882, elle n'avait plus été que de 4 millions et demi.

D'après l'*Annuaire de l'économie politique* de 1888, les dons et legs aux

faisance cherchant (1886, p. 228) comment accroître les libéralités faites aux établissements charitables. — « Que de fois n'est-il pas arrivé aux administrateurs d'un établissement de bienfaisance soucieux d'effectuer des améliorations, pressés de faire des réparations urgentes et contemplant leur caisse médiocrement garnie, d'appeler de leurs vœux des libéralités qui leur permettent d'exécuter leurs projets » — finit par déclarer que « le meilleur moyen d'encourager ces libéralités, c'est d'inspirer aux bienfaiteurs la confiance que leurs volontés, leurs intentions seront respectées ». On vient de voir si nos lois, si la jurisprudence du Conseil d'État surtout, sont propres à leur donner cette pensée.

Veut-on savoir, au surplus, quels détours il faut prendre pour ériger un établissement de bienfaisance libre lorsqu'on ne veut pas recourir à ces autorisations multiples dont le succès est toujours incertain et le résultat fragile? Les personnes bienfaisantes qui ont fondé à Paris l'hôpital Saint-Joseph ont dû procéder de cette manière. Elles ont d'abord fondé une société anonyme, c'est-à-dire une société commerciale. Ces sortes de sociétés peuvent, en fait, se fonder et posséder sans autorisation préalable. La société anonyme a acquis un terrain et fait construire un hôpital; puis comme toute société commerciale doit, pour être régulière, se proposer un gain, celle-ci a loué l'hôpital à un médecin qui a déclaré vouloir ouvrir une maison de santé payante. Les malades reçus sont pauvres, mais une société de dames charitables paye pour eux. Cette dernière société, n'étant pas reconnue, ne pourrait pas posséder.

On ne manquera pas de dire, je le sais, que la loi a été tournée, puisqu'on a établi un hôpital libre sans autorisation préalable et sans un décret portant reconnaissance d'utilité publique. Mais quelle honte pour une législation que l'on soit

établissements charitables s'étaient élevés, en 1875, à 31,926,000 francs, et ils n'avaient été que de 23,342,000 francs en 1884. Les dons et legs aux communes qui ont pour la plupart des destinations charitables, ont fléchi de moitié dans ces dernières années.

obligé de la tourner et de feindre pour faire le bien, car les pauvres malades qui trouvent un lit à l'hôpital Saint-Joseph et n'en pourraient avoir dans les hôpitaux officiels trop remplis, resteraient sans secours et sans asile, si l'on n'avait pas, en usant des lois civiles, tourné les lois ou plutôt la jurisprudence administrative.

On a vu quelle difficulté avait une association charitable, même autorisée, même reconnue, à se procurer des ressources; la pratique administrative semble s'être exercée à l'augmenter de toutes façons. Ainsi, la loterie est un des moyens auxquels on songe d'abord, mais toute loterie doit être autorisée et l'administration est tantôt favorable, tantôt hostile. Je connais une œuvre ancienne déjà, qui vivait d'une loterie autorisée chaque année depuis quarante ans. Il y a quelques années, on lui annonce qu'elle n'aura cette fois l'autorisation indispensable que si elle abandonne à l'administration le quart de ses recettes, « Voulez-vous avoir les moyens de vivre ? laissez-vous piller!»

Les recettes des fêtes de charité : concerts, etc., sont pillées sous un autre prétexte : ce prétexte, c'est le droit des pauvres. On a vu ce qu'était ce droit en lui-même très légitime, c'est un prélèvement fait au profit de l'assistance publique sur toute entreprise de plaisir : bal, concert, théâtre. On estime avec raison que ceux qui dépensent pour leur plaisir, peuvent payer un impôt au profit des pauvres. Cet impôt est du dixième pour les représentations quotidiennes, c'est-à-dire surtout pour les théâtres. Mais s'agit-il de représentations non quotidiennes ? le droit exigé est de 25 p. 100, soit du quart, et toute fête donnée au profit d'une œuvre charitable quelconque subit cet énorme prélèvement, c'est-à-dire qu'ici on prend sur des recettes qui doivent tout entières revenir aux malheureux.

On a modéré ce droit au vingtième, soit à la moitié du taux ordinaire, pour les concerts donnés au profit d'artistes ou d'associations d'artistes. Mais dès qu'il s'agit des pauvres, des orphelins, des malades, c'est un quart que l'administration prélève, et comme il n'y a point à l'ordinaire dans ces sortes de fêtes de contrôle régulier comme dans les théâtres, la juris

prudence administrative reconnait aux agents le droit d'estimer la recette présumée et d'exiger du fisc le quart de l'estimation ainsi faite. Comme en tous cas le prélèvement est fait sur la recette *brute* et que souvent les fêtes de charité donnent peu, en exigeant le quart l'administration prend souvent toute la recette ; elle peut même prendre plus.

Ce prélèvement est fait au profit de l'assistance officielle ; mais voici le fisc, le fisc proprement dit qui vient faire lui aussi son prélèvement sur les secours donnés aux malheureux par la charité privée. On a vu que jadis en France les seigneurs ou le gouvernement renonçaient à percevoir aucun impôt sur les « aumônes » ou autres établissements hospitaliers, et c'est un exemple qui a été suivi à l'étranger, notamment par les divers États qui forment la République actuelle des États-Unis d'Amérique ; il en est autrement dans notre pays.

Toute donation, tout legs affecté à fonder ou soutenir quelque établissement ou œuvre charitable, tout contrat de fondation acquittent d'abord les droits fiscaux excessifs payés par les donations, par les legs, par les contrats ordinaires ; les ressources destinées à la fondation sont donc diminuées d'autant. Puis les hôpitaux et hospices libres payent les impôts auxquels sont soumis les bâtiments quelconques : impôt foncier des portes et fenêtres, taxes municipales, etc. Ils payent en outre un impôt que n'acquittent pas les biens des particuliers et qui frappe uniquement le patrimoine des œuvres ou personnes morales, c'est la « taxe des biens de mainmorte ». Nos gouvernants ont trouvé que ces impôts étaient encore insuffisants pour diminuer la part faite aux pauvres par la charité privée et ils ont imaginé un autre impôt.

Une loi de 1875 avait mis un impôt de 3 p. 100 sur les bénéfices procurés par toute société ; c'est en exécution de cette loi que les porteurs de coupons d'obligations de chemins de fer ou autres subissent une retenue sur le montant de ce qui devrait leur revenir.

Les sociétés charitables, ne donnant aucun bénéfice, ne

payaient pas cet impôt; il fut décidé par une loi de 1884 qu'elles le payeraient cependant, et comme la base d'estimation fait défaut, la loi porte que le fisc estimera à son vouloir la valeur brute des bâtiments et du mobilier servant à ces sociétés et que le bénéfice sera réputé être de 5 p. 100 de cette valeur au *minimum*. Ainsi, dans les maisons tenues par les Petites Sœurs des pauvres, l'administration des contributions estime d'abord les bâtiments où sont logés les pauvres vieillards, puis les lits où ils couchent, les chaises où ils s'asseoient, le linge qui leur sert, et les sœurs qui se dévouent pour les soigner sont réputées faire sur la valeur de tout cela un bénéfice de 5 p. 100 et elles doivent l'impôt sur ce bénéfice prétendu. C'est-à-dire, au fond, qu'elles doivent prendre sur les aumônes destinées à l'entretien des malheureux pour les empêcher d'être expropriés par le fisc et leur conserver l'asile qui les abrite. C'est en partie avec l'argent ainsi obtenu que se donnent les fêtes brillantes que cette année encore (1889) a multipliées.

Lorsque cette loi fut discutée, il avait été proposé au Sénat d'en excepter les maisons destinées aux indigents et surtout celles des Petites Sœurs des pauvres. M. Dauphin, président de la commission chargée d'examiner le projet de loi, s'opposa à cette exception, en déclarant que c'étaient bien ces maisons charitables qu'on voulait atteindre, et la loi fut ainsi votée : il n'y a donc eu ni précipitation ni erreur.

C'est ainsi qu'en France la charité privée est entravée, soit par les lois, soit par la pratique administrative. Qu'on ne croie pas cependant que cette charité soit considérée même par nos gouvernants comme nuisible ou encore comme indifférente : on la tient pour fort bonne et pour nécessaire. Un récent rapport fait au Conseil supérieur d'assistance (f. 22, p. 12) en parle ainsi : « Mettant en jeu les plus nobles sentiments, elle fournit à la fois, lorsqu'elle est donnée avec discernement, un secours matériel et un secours moral. Dans certaines œuvres elle apporte un esprit de sacrifice, une ingéniosité dans les procédés, un tact dans l'application qu'on demanderait vain-

ment a l'assistance publique. Enfin celle-ci doit surtout frayer dans les sentiers battus, laissant à l'initiative privée l'honneur trop onéreux de faire des essais, de tenter des innovations. »

Pourquoi alors cette sorte de charité est-elle rendue si difficile par ceux mêmes qui proclament son utilité? Laissons les lois fiscales, épisodes de la guerre qu'ont poursuivie contre tout ce qui avait un caractère religieux les dernières assemblées. C'étaient les associations religieuses qu'elles voulaient atteindre en taxant les établissements charitables, et il leur importait peu de nuire aux pauvres, dès qu'elles pensaient frapper les congrégations qui leur donnent des soins. Laissons la jurisprudence actuelle sur les legs faits aux pauvres, à la condition qu'ils seront distribués par des mains tierces : c'est parce que les tiers désignés sont d'ordinaire les membres du clergé qu'on détruit ici la volonté des testateurs, au risque de tarir cette source de libéralités; c'est la même hostilité irréligieuse manifeste dans le Conseil d'État comme dans le Parlement. Encore une fois, laissons cela, prenons le fond même de la législation et de la pratique administrative. Il n'est point récent, puisqu'il remonte au commencement du siècle; or, le fond, c'est l'arbitraire du gouvernement mis en tout dès qu'il s'agit de charité à la place de la liberté des particuliers.

Il est permis de mener une existence de débauche et de dissipation; les pouvoirs publics laissent faire, par respect pour la liberté individuelle. Mais veut-on, seul ou avec d'autres, employer sa vie et ses biens à soutenir ou à perpétuer une œuvre charitable? ces mêmes pouvoirs vont intervenir, poser des conditions, entraver votre activité en mille manières, peut-être même l'empêcher entièrement. Il est permis de fonder librement un cabaret; il est interdit d'ériger sans autorisation préalable un hôpital ou un hospice. Comment une telle législation et une telle pratique ont-elles pu durer depuis près d'un siècle, maintenues par les divers gouvernements qui se sont succédé dans notre pays? C'est qu'elles ont leur fondement dans une idée très ancienne en France et étrangement puissante sur les

esprits : l'idée de l'omnipotence de l'État. On est tellement habitué à le voir intervenir partout, permettre ou défendre toute chose, qu'on ne conçoit pas qu'il en puisse être autrement, ni que les particuliers laissés à eux-mêmes puissent avoir quelque capacité. Ce n'est point que la liberté n'ait eu quelques défenseurs, mais leur voix s'est trouvée isolée et faible. Comment aller contre un sentiment si répandu et surtout contre cette disposition ordinaire aux politiques qui leur fait rejeter, une fois arrivés au pouvoir, la liberté qu'ils réclamaient étant dans l'opposition, ou même qui leur fait soutenir, étant dans l'opposition, tout ce qui peut maintenir ou accroître le despotisme du gouvernement, parce qu'ils espèrent un jour le voir arriver dans leurs mains ?

Un autre motif encore a fait cette situation : c'est la crainte que cause en France le mot de « biens de mainmorte ». Il est redouté à l'égal du mot d'ancien régime et il suffit d'opposer à ceux qui, touchés d'un sentiment d'équité, voudraient voir les particuliers libres de donner pour une destination charitable comme ils donnent à toute personne, ces paroles : « Vous voulez donc ressusciter la mainmorte ? » pour faire aussitôt tomber leur résistance.

Beaucoup ne savent du tout ce que sont les biens de mainmorte, mais rien n'est plus puissant qu'un mot sur ce qu'on appelle l'opinion publique, et celui-ci seconde si merveilleusement les partisans du despotisme de l'État que, grâce à lui, ils continuent à tenir à leur discrétion une liberté très nécessaire et à dénier aux œuvres charitables qui leur déplaisent les ressources dont elles ont besoin pour vivre.

Est-ce donc l'excessive générosité des bienfaiteurs qui est à craindre, et ne voit-on point, par l'histoire, qu'elle sera toujours au-dessous des besoins, si bien qu'il est plus nécessaire de l'exciter que de la contenir ? Que si l'on redoute une trop grande richesse pour ces personnes morales, bien qu'on la trouve sans péril chez les particuliers, on peut fixer légalement ce qu'il sera permis à chacune d'elles de posséder, en ayant soin de ne pas mettre une limite qui l'empêcherait d'ac-

complir son but. De la sorte, on aurait une règle connue d'avance et non l'incertitude actuelle qui fait dépendre l'existence de toute œuvre bienfaisante du caprice des hommes en place. Qu'il serait facile pour condamner l'arbitraire de nos lois et de nos pratiques de leur opposer celles des nations qui nous entourent! Mais pour ne point citer les pays où la liberté d'action des citoyens, celle des associations surtout et celle des personnes morales est ancienne et bien connue [1], je ne proposerai que la Turquie, pays sans Parlement et sans code, où cependant il est actuellement plus facile d'ériger une œuvre bienfaisante qu'en France. Tout dépend, il est vrai, de la volonté des hommes en place, et leur vouloir fait loi; mais n'est-ce pas où nous en sommes dans notre pays, cent ans après la Révolution de 1789, faite, assuraient ses auteurs, pour mettre de justes lois, des lois fixes à la place du régime du bon plaisir? La fondation et la vie de toute œuvre charitable, de toute association charitable ne sont-elles pas à la merci du bon plaisir des gouvernants?

En Turquie du moins, cette volonté, lorsqu'il s'agit de charité, et de charité faite au nom de la religion, est ordinairement bienveillante, tandis qu'en France, en pareil cas, la même volonté est habituellement hostile; on en a vu quelques preuves.

La réforme de nos lois en matière d'assistance a pourtant été proposée à diverses fois : en 1848, en 1872. A cette dernière fois, il s'agissait en particulier des campagnes. La nomination faite l'an dernier (1888) par le ministre d'un *Conseil supérieur de l'Assistance publique* qui s'est réuni déjà et a émis des vœux, fait voir que cette pensée de réforme n'est pas abandonnée. Mais dans quel sens devait-elle s'exercer et pouvait-on espérer que la liberté privée y dût gagner quelque chose? Voilà ce qu'il faut maintenant rechercher.

[1] On trouvera la législation de quelques-uns de ces pays en *Appendice*, à la fin du volume.

CHAPITRE III

Les projets de loi.

§ 1. — Projets de loi de 1848.

Par un côté les hommes de 1848 ressemblaient fort à ceux de 1789; ils leur ressemblaient plus qu'ils ne ressemblent à nos contemporains, malgré le moindre temps écoulé. Les uns et les autres avaient des illusions généreuses que nous n'avons plus, parce que l'expérience, «cette rude maîtresse des peuples», nous a trop instruits.

On comprend cette disposition dans les auteurs de la première Révolution : ils étaient si neufs en toutes choses, si pleins d'espoir, si persuadés qu'ils allaient faire un monde nouveau; on la comprend moins chez les hommes de 1848, puisqu'ils avaient pu profiter de l'exemple de leurs devanciers. Et pourtant on retrouve en eux les mêmes illusions, c'est-à-dire les mêmes grandes espérances et surtout la même confiance dans l'efficace des lois et des décrets pour faire le bonheur du genre humain.

C'est ce qui leur avait fait écrire, dans l'article 8 de la nouvelle Constitution : « La République doit, par une assistance fraternelle, assurer l'existence des citoyens nécessiteux, soit en leur procurant du travail dans la limite de ses moyens, soit en donnant, à défaut de la famille, des ressources à ceux qui

sont hors d'état de travailler. » Deux députés à l'Assemblée nationale de 1872, auteurs eux-mêmes d'un projet de loi, MM. Tallon et Fournier, ont pu écrire dans leur exposé des motifs (*J. officiel* 1872, p. 2830) : « Ces belles paroles reçurent bientôt un cruel démenti par l'accroissement chaque jour plus navrant de la misère. »

C'est qu'en effet, le premier et certain résultat d'une révolution est d'arrêter les transactions ordinaires, de suspendre sur beaucoup de points le commerce et l'industrie; l'agriculture s'en ressent d'abord et le mal causé n'est pas facilement réparable. Un homme que j'ai souvent cité à raison de son exceptionnelle compétence, M. de Lavergne, écrivait en 1856 (*Agriculture et population*, p. 176) : « Depuis 1848 le mouvement en avant des campagnes s'est arrêté; le découragement a gagné les rangs populaires; le paysan n'achète plus, n'entreprend plus. » Cette remarque n'est pas inutile peut-être en un pays où les révolutions sont trop facilement acceptées et même désirées.

On ne pouvait attendre des Constituants de 1848 une telle opinion; la révolution qui venait de s'accomplir était juste à leurs yeux et devait être bienfaisante; elle était accomplie d'ailleurs, il fallait maintenant prendre les mesures les plus propres à procurer le bonheur des populations, et parmi ces mesures figurait le projet de loi sur l'assistance publique que M. Dufaure, ministre de l'intérieur, déposa sur la barre de l'Assemblée, au nom du gouvernement, le 27 novembre 1848.

« L'assistance, disait l'exposé des motifs, résume désormais le grand devoir que la République a mission d'accomplir... prévoyance, soulagement, telles sont les deux conditions auxquelles la loi de l'assistance doit satisfaire ». N'était-ce pas étendre beaucoup les limites de cette loi? et le but principal qu'elle se devait proposer d'après son titre : soulager la misère, n'était-il pas assez vaste et assez difficile à obtenir sans qu'on y ajoutât cet autre et redoutable objet : organiser la prévoyance?

Le projet avait une portée générale, s'étendant à toute la population urbaine et rurale; on pouvait cependant dire avec le

vicomte de Melun : « Les habitants des campagnes n'ont pas été oubliés cette fois, » et dans un temps où l'ouvrier des villes était prisé si haut, c'était faire de ce projet un éloge très appréciable.

Il avait un autre mérite, c'était de ne point imaginer, comme avait fait la Convention, une organisation nouvelle et chimérique de l'assistance. Les secours continuaient à être donnés comme ils l'étaient déjà : aux malades dans les hôpitaux, aux infirmes et aux enfants dans les hospices, aux aliénés dans les asiles spéciaux et enfin aux indigents valides par le moyen des bureaux de bienfaisance. Le projet de loi tranchait seulement quelques questions discutées, comme celle du domicile de secours.

Mais où paraissaient l'illusion et le défaut de sens pratique des auteurs de ce projet, c'était dans l'importance accordée aux ateliers de charité qu'ils proposaient d'organiser dans toutes les campagnes.

On revenait d'abord à cette idée si fréquente au XVIIIe siècle, plusieurs fois mise en pratique et qu'on a vue si mal réussir, des ateliers de charité chargés de faire et d'entretenir les routes ; il est étrange de voir la persistance de cette illusion. Mais ce n'était en quelque sorte qu'un accessoire, ce que l'on prétendait était autre et bien plus. On ne voulait rien moins que retenir dans les campagnes l'industrie trop portée à s'exercer dans les villes. Pourquoi, disait le ministre, dans son exposé des motifs, avons-nous perdu tels et tels marchés étrangers ? Uniquement à raison du prix élevé de nos produits, conséquence du prix élevé de la main-d'œuvre (on voit que cette plainte, si fréquente de nos jours, n'est pas nouvelle). Or, la main-d'œuvre n'est si chère que parce que l'industrie s'exerce dans les villes où la vie est coûteuse et si les ouvriers se portent ainsi dans les villes, c'est surtout parce qu'ils reçoivent, en cas de chômage, des secours qu'ils n'ont pas à la campagne. Il faut donc ériger dans les campagnes des ateliers où les ouvriers agricoles trouveront à s'occuper lorsque les travaux des champs font défaut.

Comme on sent bien en de tels projets les illusions d'une époque où l'on avait rêvé d'organiser le travail par le moyen du gouvernement ! C'était au ministre une singulière erreur de croire que ce qui attire les ouvriers ruraux dans les villes, c'est la perspective de secours en cas de chômage. Ce qui les attire, c'est l'appât d'un salaire plus fort, d'une vie moins rude et ayant plus de plaisirs. Si l'on veut y ajouter la considération de secours assurés, il s'agira surtout de secours en cas de mala die ; ce sont donc des hôpitaux, des bureaux de bienfaisance qu'il faudrait ériger dans les campagnes pour retenir les ouvriers.

L'erreur touchant le prix des produits de l'industrie, n'était pas moindre. Les principaux de ces produits, ceux surtout destinés à l'exportation, se fabriquent dans de vastes usines situées pour la plupart hors des villes ; ainsi ce que souhaitait le ministre est obtenu. Mais les ouvriers de ces usines, s'ils mêlent quelquefois les travaux agricoles et industriels comme on voit par les sucreries et les distilleries où ceux qui travaillent en hiver se louent en été comme moissonneurs, abandonnent plus souvent l'agriculture pour l'usine, parce que l'usine marche à l'époque des travaux des champs lorsqu'elle a des commandes et qu'ainsi ceux qu'elle emploie doivent opter entre les deux occupations. C'est ce qui empêchera toujours d'avoir ces ateliers rêvés qui ne travailleraient qu'à l'époque où l'on ne fait rien aux champs. Les commandes n'attendent pas, et si on ne les satisfait, elles passent à l'étranger.

Puis quelles sortes d'industrie aurait voulu établir le ministre ? Celles qui s'exercent dans les villes ? C'était faire concurrence aux ouvriers urbains. Celles seulement existant à l'étranger ? C'était l'industrie anglaise que l'on visait surtout, car c'était alors notre grande rivale sur les marchés étrangers. Mais l'industrie anglaise produisait surtout par ses usines où le travail était exécuté par de puissantes machines. On ne pouvait demander aux communes rurales, non pas même aux cantons d'ériger de ces fabriques ; il aurait fallu en effet, avoir, outre le matériel, tout un personnel de contremaîtres et d'em-

ployés. Il aurait fallu dresser les paysans à des travaux auxquels ils ne sont guère préparés, car on ne peut songer aujourd'hui à opposer le fuseau à la machine ; les petits métiers des tisserands disparaissent eux-mêmes peu à peu. Puis, qui se serait chargé de faire les achats de matières premières et le placement des produits ? De ce côté, tout est obstacle et impossibilité.

Le ministre avait-il songé à ces industries manuelles qui s'exercent en effet dans quelques campagnes, comme la fabrication des pièces d'horlogerie dans le Jura, la ganterie dans le Dauphiné, ailleurs le travail de la dentelle ou du filet pour les femmes, celui des objets en bois tourné ou de la vannerie pour les hommes et qui, pouvant être exercés concurremment avec les travaux agricoles, font l'aisance des paysans qui s'y livrent ? Mais ces sortes d'industries sont une ressource aujourd'hui bien aléatoire, car les progrès de la mécanique les menacent sans cesse et on a vu de ces industries enlevées tout à coup aux campagnes par l'établissement de quelques fabriques. Plusieurs faits de ce genre ont été signalés dans l'enquête de 1872. De plus, on ne peut songer à établir de telles industries par mesure administrative : ou elles existent d'ancienneté, comme dans le Jura, ou elles sont dues aux efforts et à l'initiative de quelques particuliers dévoués. Ce sera toujours une exception et non l'ordinaire, comme voulait le projet de loi.

Ce même projet imaginait une autre institution absolument originale et nouvelle, c'étaient les comités cantonaux. Ses auteurs avaient été frappés, comme le sont tous ceux qui étudient ces questions, du peu de ressources en personnes capables que présentent les communes rurales et ils proposaient d'ériger dans chaque canton un conseil formé du membre du conseil général pour le canton, d'un curé et d'un autre ministre de tout culte reconnu par l'État, d'un maire choisi par ses collègues et enfin de cinq membres choisis par le comité cantonal lui-même.

Ces comités devaient avoir un rôle très étendu. Ils étaient

chargés non seulement de répartir les fonds alloués par l'État, les départements et les communes ou donnés par les particuliers dans un but charitable, mais encore de provoquer la fondation d'établissements de secours, hôpitaux, hospices ou autres, là où en apparaîtrait la nécessité; de surveiller l'administration de ceux de ces établissements qui existaient déjà et de donner à l'administration supérieure (il devait y avoir au Ministère de l'Intérieur un Conseil supérieur de l'assistance publique) leur avis sur les changements à faire ou les perfectionnements à apporter dans leur gestion. Ils étaient chargés aussi d'organiser les ateliers de secours et enfin l'administration leur remettait la tutelle des enfants assistés qu'elle est réputée exercer, mais dont, en effet, elle ne s'occupe guère. Elle les invitait à y joindre le patronage des jeunes détenus et celui des libérés. Ces comités, en un mot, devaient, dans l'esprit des auteurs du projet de loi, régler toute l'assistance dans le canton. Le ministre avait donc raison de dire que leur mission était « vaste et haute ».

On n'avait point voulu du reste, en érigeant des comités cantonaux, ôter toute indépendance aux communes; celles qui l'auraient pu, devaient avoir des comités locaux chargés d'attributions analogues à celles des bureaux de bienfaisance dont ces comités auraient pris la place.

Quelles devaient être les ressources destinées à faire face à de si grandes dépenses? car cette organisation des ateliers de charité devait entraîner de bien autres frais que l'assistance ordinaire. C'est par où manquait tout l'édifice. Afin de ne pas accroître les charges financières dans un moment déjà difficile, les auteurs du projet de loi avaient alloué seulement deux centimes additionnels aux contributions communales et autant aux contributions du département, et ils avaient pris soin de se défendre contre toute pensée de charger les contribuables. Aussi avaient-ils compris que leurs grands desseins ne pouvaient être exécutés : « il est plutôt à craindre, écrivaient-ils, que les comités soient découragés par le sentiment de leur impuissance... à peine si leur prévoyance pourra s'étendre aux

communes les plus pauvres qui, aujourd'hui, ne consacrent rien à l'assistance; à peine s'ils pourront, dans ce cas, assurer le traitement d'une sœur hospitalière et d'un médecin cantonal. »

C'était sur la charité privée que comptait en effet, le projet de loi, et il chargeait les comités locaux et cantonaux de la stimuler et de distribuer ses dons : « Ils rallieront autour d'eux les sympathies pieuses qui aujourd'hui prennent tant de formes et qui dorénavant s'exerceront par l'intermédiaire de la charité publique. » C'était le rêve si souvent caressé et dans le passé et au moment même où j'écris, de réunir en un seul faisceau les œuvres charitables officielles ou privées et de charger un seul bureau de distribuer les secours, afin d'éviter les doubles emplois si fréquents aujourd'hui. Mais est-il facile de mettre ce rêve à effet ?

L'Assemblée avait nommé une commission de trente membres pour s'occuper de toutes les questions relatives à l'assistance et cette commission avait choisi M. Thiers pour son rapporteur. C'est ce qui l'obligea de se prononcer sur le projet dont on a vu la teneur. L'illustre homme d'État, après avoir été, chose ordinaire à son époque, grand partisan de l'action du pouvoir public, avait compris quel danger présentait dans le moment présent l'intervention du gouvernement dans les questions de travail et d'assistance; il estimait que c'était là le péril qu'il s'agissait d'éloigner, et dans son rapport (inséré au *Moniteur* du 26 janvier 1850) il commence par distinguer entre la charité privée où chaque particulier agit avec ses propres forces et la charité officielle qui ne peut avoir de ressources que celles qu'elle tire des contribuables riches ou pauvres sans distinguer. Si donc on ne peut donner aux particuliers d'autres conseils que celui de donner le plus possible, il faut, en ce qui concerne l'État, rechercher si en donnant aux uns, il ne prend pas aux autres.

« Le principe fondamental de toute société est que chaque homme est chargé de fournir lui-même à ses besoins et à ceux de sa famille. Sans ce principe, toute activité cesserait dans une

société, car si l'homme pouvait compter sur un autre travail que le sien pour subsister, il s'en reposerait volontiers sur autrui des soins et des difficultés de la vie. »

Dieu, en infligeant à l'homme les infirmités physiques, y a mis pour correctif la bonté d'âme et la charité. Mais la charité est une vertu aussi bien pour une nation que pour les particuliers et la charité ne peut être imposée. Il faut donc, avant tout, laisser les particuliers faire la charité et puis ensuite « vous État, vous gouvernement, regardez là où la bienfaisance privée n'aura point passé, là où elle aura été insuffisante, et chargez-vous du bien qui n'aura pas été accompli. Prenez pour vous la tâche négligée ou inachevée. Rivalisez, soit ; mais ne vous jalousez pas, ne vous contrariez pas. Tous ensemble, Église, État, quand vous aurez réuni vos moyens, vous serez à peine suffisants, non pas pour supprimer la misère (promesse mensongère adressée à l'anarchie), mais pour la diminuer, la diminuer à ce point que la société n'ait pas à rougir d'elle-même. » Ainsi, M. Thiers voulait que l'on fît de la bienfaisance publique seulement un « complément de la bienfaisance privée et religieuse ». Idées justes et paroles sensées que l'on ne saurait trop rappeler aux hommes d'État et aux législateurs de nos jours.

La commission dont M. Thiers avait été l'organe entra dans ses sentiments et il le parut par le rapport que fit l'année suivante (*Moniteur* du 2 avril 1851) un autre de ses membres, le vicomte Armand de Melun.

La situation alors n'était plus entière ; au lieu de cette loi d'ensemble rêvée au début, diverses lois de détail avaient été votées : loi sur les sociétés de secours mutuels ; sur l'admission des malades dans les hôpitaux ; sur l'assistance judiciaire ; sur les apprentis ; sur les logements insalubres ; sur le patronage des jeunes détenus. Ce qui semblait maintenant urgent à la commission, c'était d'élargir les voies de la charité privée, de lui assurer le moyen d'agir librement.

Il ne s'agissait plus du droit à l'assistance « qui fait de l'État un débiteur et du pauvre un créancier exigeant », on en reve-

nait enfin à la charité « trop calomniée de nos jours » et surtout à la charité privée, il ne fallait que la débarrasser des entraves légales qui font obstacle à son action, et c'est à quoi les législateurs devaient s'appliquer.

« La charité a besoin de plus d'air et de plus d'espace; aujourd'hui, elle ne vit en quelque sorte que de tolérance. Sa situation précaire, contestée, ne lui permet qu'une action passagère et incertaine. Dès que par l'association elle est devenue capable de donner au bien qu'elle fait un peu d'étendue, on lui dispute jusqu'aux modestes ressources recueillies à si grand'peine; les actes les plus simples, les plus élémentaires lui sont interdits.

« Pour accepter les délégations des pouvoirs publics, exercer un patronage, protéger et défendre les droits d'un orphelin, placer la petite fortune de ses pauvres, louer l'école ou la maison où elle ira les instruire ou les soigner, pour échapper à toutes les difficultés, à toutes les tracasseries d'une existence qui ne peut agir, la législation ne lui ouvre qu'une voie étroite et presque impossible : la reconnaissance comme établissement d'utilité publique et, pour cette reconnaissance, elle veut des conditions de force, de fortune, de durée qu'elle lui défend en même temps d'acquérir.

« Les œuvres libres se débattent ainsi dans un cercle vicieux entre les exigences et les prohibitions de la loi, entre la nécessité d'être reconnues pour agir et se créer des ressources et l'obligation d'agir et de s'enrichir pour arriver à la reconnaissance et l'obstacle est si grand que malgré la multiplicité des œuvres qui couvrent notre sol et la justice que leur rendent l'administration et le pays, le Conseil d'État n'en a reconnu que deux ou trois, les autres frappent inutilement à sa porte ou n'osent se présenter. Il en résulte que rien de durable ne peut se fonder sans l'intervention de l'État. Dès qu'un établissement est créé par une œuvre, elle se sent impuissante à lui assurer l'avenir, elle ne se repose pas qu'elle ne l'ait mis à la charge du gouvernement ou de la commune. Et la législation en rendant si difficile la condition des institutions libres, en entourant

de tant d'entraves ceux qui veulent agir de leur propre mouvement et créer avec leurs propres sacrifices favorise la dangereuse pensée que tout doit être fait avec l'initiative, l'argent et la direction de l'État. »

La commission proposait donc d'ajouter au texte du projet de loi, lequel était en effet maintenu, un titre nouveau sur les *Institutions et œuvres de charité libres*. Ce qu'elle demandait pour ces œuvres et institutions était bien modeste. Il leur serait permis de s'établir en adressant à la mairie de leur domicile un exemplaire de leurs statuts accompagné du nom des administrateurs. Chaque année, un état de situation devait être envoyé au préfet, et après trois ans le préfet délivrait à l'œuvre une autorisation définitive sur l'avis du conseil départemental d'assistance (car on avait imaginé cette création). Il ne pouvait refuser d'autoriser que s'il y avait eu de la part de l'œuvre violation des lois ou conduite contraire à la moralité, et dans ce cas les membres de l'œuvre pouvaient en appeler au ministre de l'Intérieur qui statuait, sur l'avis du Conseil supérieur d'assistance.

L'œuvre approuvée pouvait posséder des valeurs mobilières et les immeubles nécessaires à son fonctionnement. Avec l'approbation du préfet, elle pouvait recevoir des dons et legs à concurrence de la somme de 10,000 francs; la somme n'était plus limitée si l'œuvre était reconnue d'utilité publique.

Les statuts de toute institution charitable devaient indiquer à quelle œuvre d'assistance publique ou privée les fonds seraient remis en cas de dissolution, les membres de l'œuvre dissoute n'en devant recevoir aucune partie.

Les œuvres ainsi approuvées pouvaient exercer la tutelle des enfants assistés et toutes autres qui leur seraient déléguées par l'administration de l'assistance publique. Disposition excellente et qui avait déjà été écrite avec plein succès dans la loi sur l'apprentissage.

Il est curieux, pour le dire en passant, de constater que la situation légale proposée en 1851 pour les œuvres charitables privées est devenue, en beaucoup de points, celle des associa-

tions professionnelles auxquelles la loi du 21 mars 1884 a permis d'exister.

Quant au projet si longuement préparé, il n'avait été ni voté ni même discuté, lorsque survint le coup d'État du 2 décembre 1851.

On ne trouve aucun changement notable au régime de l'assistance pendant la durée du second Empire, et il faut, pour rencontrer de sérieux projets de modification, arriver à l'année 1872.

§ 2. — L'enquête de 1872-73.

Le projet de loi de 1848 venait du gouvernement et traitait de l'assistance en général ; ceux qui furent déposés en 1871-72, sur la barre de l'Assemblée (car il y en eut plusieurs), étaient dus à l'initiative privée et avaient ce caractère de s'appliquer spécialement à l'assistance dans les campagnes.

« On a jusqu'ici beaucoup fait pour les villes, disait un député, M. Limayrac (Séance du 12 février 1872), et nous ne nous en plaignons pas, mais on n'a rien fait pour les campagnes et nous nous en plaignons, » et il ajoutait pour soutenir la proposition faite par un de ses collègues de nommer une commission chargée d'étudier le meilleur mode d'assistance dans les campagnes : « Les renseignements ne feront pas défaut, car les auteurs de la proposition reçoivent journellement des mémoires et des lettres remplis d'intérêt, adressés par des conseillers généraux, des maires, des notables d'un très grand nombre de départements qui apportent le tribut de leurs idées et demandent avec instance qu'un projet d'assistance soit enfin élaboré. »

« J'ai là, disait-il encore, un dossier qui montre les nobles aspirations de ces hommes de cœur, particulièrement des prêtres et des médecins. Tous déclarent que la situation des malades, des infirmes, des indigents dans les communes rurales est lamentable. »

Il y avait donc un mouvement d'opinion, non point sans doute de ce que l'on appelle souvent l'opinion publique, c'est-à-dire l'opinion de la foule, mais un mouvement chez les hommes compétents et une sincère volonté parmi eux d'aider le Parlement à former enfin une solution éclairée.

L'Assemblée décida (*J. officiel* 1872, p. 1751) qu'il serait nommé « une commission de 15 membres chargée d'étudier les moyens d'organiser l'assistance publique dans les campagnes ». Elle rejeta en même temps un amendement qui portait : « Cette commission prendra pour base de ses études le projet de loi présenté le 27 novembre 1848 à l'Assemblée constituante. »

La commission se réunit de suite, et avec une louable promptitude elle envoya aux conseils généraux, conseils d'arrondissements, sociétés d'agriculture, associations médicales, commissions des établissements charitables, etc., un questionnaire fort détaillé auquel encore les interrogés pouvaient ajouter s'ils le jugeaient à propos.

Le lecteur a vu les déclarations souvent intéressantes et toujours considérables des déposants, celles surtout des conseils généraux sur les différents modes d'assistance, hôpitaux, hospices, etc., il ne reste plus qu'à rapporter ici les sentiments des conseils généraux sur l'ensemble de l'organisation.

Nul d'entre eux ne propose de système nouveau; ils sont peu portés à l'innovation. Ainsi les comités cantonaux qui faisaient l'essentiel du projet Dufaure, sont loin de rencontrer une approbation unanime. A côté de certains conseils généraux qui les considèrent comme « d'une incontestable utilité » (Puy-de-Dôme), ou comme « utiles et même nécessaires » (Hautes-Pyrénées), à côté du conseil général de l'Aisne qui voudrait en faire « la base de tout le système d'assistance dans le département », un plus grand nombre les repoussent absolument.

« L'organisation des comités dirigeants, écrit le conseil de la Côte-d'Or, serait plutôt funeste qu'utile au développement des institutions de bienfaisance. D'une part, elle constituerait un empiétement sur l'initiative communale, d'autre part elle

serait une cause d'antagonisme et une anomalie dans beaucoup de cantons où la commune chef-lieu n'a ni la même importance, ni les mêmes ressources que certaines autres communes de la circonscription cantonale ». « Le canton, dit le conseil de la Dordogne, est composé en général de communes qui sont dans des conditions différentes de fortune, de population, etc. Ce serait plutôt un assemblage de rivalités qu'une communauté d'intérêts ». « Cette organisation, dit le conseil général de la Meuse, ne serait pas acceptée dans le département, vu que l'autonomie communale y est très énergique. »

D'autre part et en dehors même de cette considération, plusieurs conseils généraux considèrent le comité proposé comme un « rouage inutile ».

« L'assistance, suivant le conseil général du Finistère, doit rester essentiellement communale pour conserver le concours de la charité privée. » « Cette organisation, écrit de son côté le conseil des Basses-Pyrénées (on a vu que celui des Hautes-Pyrénées est favorable à l'institution), cette organisation officielle pourrait arrêter l'élan de la charité privée et de l'initiative individuelle qui seront toujours le remède le plus efficace contre la misère. »

Plusieurs Conseils généraux admettent seulement des bureaux de bienfaisance cantonaux lorsque les ressources des communes sont trop faibles pour leur permettre d'avoir chacune leur bureau. Le conseil général de la Vienne veut « qu'on permette la réunion libre de plusieurs communes ou bureaux de bienfaisance pour l'établissement d'hôpitaux, de maisons de retraite pour les vieillards, de dispensaires et surtout pour la fourniture gratuite ou à prix réduit, des médicaments simples et usuels. »

Le conseil général de l'Aisne se rapproche bien plus du projet de loi présenté par M. Dufaure, lorsqu'il charge le comité cantonal dont on a vu qu'il était grand partisan et qu'il forme des maires du canton, des membres du conseil général et du conseil d'arrondissement, du juge de paix, du médecin, etc., de centraliser en ses mains les subventions des départements

et de l'État et de les répartir entre les communes, en proportion à la fois des besoins et des sacrifices faits pour chacune d'elles. « Il aurait la tutelle des bureaux de bienfaisance, réglementerait l'assistance, la rendrait autant que possible égale dans toutes les communes et parerait par la distribution des subventions aux crises, aux chômages, aux désastres ou épidémies qui peuvent, à certains moments, atteindre une commune ». Il serait encore chargé de reviser les listes d'indigents pour corriger ce que peuvent avoir d'excessif les influences locales.

Sans aller aussi loin, le conseil général des Ardennes pense que « les bureaux de bienfaisance des campagnes ont souvent besoin d'encouragement, puis de direction pour la bonne administration des secours, la réalisation des ressources, l'ordre dans la comptabilité. Les comités veilleraient à ce que les secours médicaux fussent donnés et signaleraient à l'administration supérieure les besoins exceptionnels qui appellent sa sollicitude d'une façon spéciale ».

Le conseil du Puy-de-Dôme estime que ces comités seraient utiles pour provoquer la formation des bureaux de bienfaisance dans les petites communes, les patronner, etc.

Mais il y a toujours une objection : qui composerait ces comités? quels seraient les hommes à la fois compétents, dévoués et disposés à venir lorsqu'ils seraient convoqués parfois à une certaine distance de leur domicile? On a parlé de maires du canton, de délégués des conseils municipaux ou des bureaux de bienfaisance; tous ont à remplir déjà des fonctions gratuites et parfois assez lourdes : prétendrait-on les décider à y ajouter encore? Puis quelle serait leur compétence pour s'occuper de questions de salubrité et des mesures à prendre en cas d'épidémie? « Les conseils d'hygiène établis dans les arrondissements, dit avec raison le conseil général de la Gironde, rempliront mieux ces fonctions s'ils continuent à exister et si on les invite à fonctionner ».

Le même conseil croit que la seule mission utile de ces comités serait de surveiller les bureaux de bienfaisance, mais,

ajoute-t-il, « cette surveillance qui, pour être efficace, devrait être incessante, ne s'exercera pas pour une foule de causes : incapacité, indifférence, absence de zèle, distances à parcourir, assujettissement.

« Demander à des comités qu'il pourrait y avoir difficulté à composer, une intervention utile en matière d'hygiène, de salubrité et autres questions qui exigent des connaissances spéciales, ce serait tenter l'impossible ».

Mais en voilà assez pour établir combien les conseils généraux, c'est-à-dire des assemblées assez éclairées d'ordinaire sur les besoins de la population rurale, sont divisés sur cette question de l'utilité et du rôle possible des comités cantonaux.

Sur cette autre question : Faut-il organiser un service d'inspection de l'assistance? la plupart des conseils généraux répondent : Non, il y a déjà trop de fonctionnaires et d'inspecteurs qui n'inspectent pas. Plusieurs proposent de charger de ce soin l'inspecteur du service des enfants assistés.

Sur la question du domicile de secours, les mêmes conseils se montrent très hésitants ou même ne répondent pas. Les uns veulent que ce domicile soit celui d'origine, d'autres celui où l'on a son principal établissement; plusieurs demandent un séjour d'un ou deux ans, ou bien se déclarent contents de la loi actuelle, peut-être sans bien savoir ce qu'elle est. Le conseil général du Jura émet ce vœu bizarre que le domicile de secours soit « où le pauvre se sera le mieux conduit ». Celui de la Corse veut que nul indigent porté sur la liste ne puisse changer de domicile sans l'autorisation du maire. Voilà qui est plus net, mais peu dans nos mœurs.

Il faut se rappeler d'ailleurs que cette question du domicile de secours est sans importance dans un pays où n'existe pas le droit à l'assistance.

La question éternellement difficile et à quoi tout aboutit, c'est la question des ressources à trouver, ou, si l'on veut, c'est la question pécuniaire.

Les conseils généraux envisagent avec appréhension une

nouvelle cause de dépense, d'autant que dès qu'on se montre généreux, on voit subitement les besoins s'accroître avec la diffusion de la charité. On trouve une très notable confirmation de ce fait bien connu des hommes versés dans les questions d'assistance, dans le rapport joint à l'enquête du préfet de la Haute-Marne (p. 381). Il déclare d'abord au conseil général que le crédit de 6,000 francs mis à sa disposition pour l'année est épuisé, bien qu'il n'y ait que six mois écoulés. « Aujourd'hui, dit-il, 43 indigents de diverses catégories sont admis à l'assistance publique à domicile et près de 800 journées d'hospice ont été employées en faveur de malades sans domicile et abandonnés ; en sorte que le crédit que vous avez voté sert à traiter 60 incurables infirmes ou enfants dans la misère et représente un hôpital qui renfermerait 60 malades en permanence, c'est-à-dire un hôpital dépensant par an plus de 40,000 francs.

« Quand le système du secours à domicile a été inauguré dans la Haute-Marne, nul ne le connaissait. On ne secourait que les misères les plus navrantes, se produisant au grand jour et imposant au point de vue humanitaire une obligation absolue. Cette mesure née de la nécessité s'est successivement et forcément étendue, la publicité donnée à vos délibérations a éveillé l'attention publique. Les demandes se multiplient chaque jour et sont appuyées des plus honorables et des plus instantes recommandations. Bientôt je me verrai impuissant à ne faire même que ce qui est indispensable. »

La question posée aux conseils généraux : « Comment doivent être constituées les ressources de l'assistance ? » fait revoir la division existant entre les partisans de l'obligation et ses adversaires.

Tandis que les uns disent avec le conseil général des Hautes-Alpes : « A défaut d'obligation, les communes refusent le plus souvent tout concours au soulagement des plus grandes misères et l'administration, désarmée vis-à-vis des municipalités, est impuissante à soulager les malheureux, » d'autres, et en plus grand nombre, ne veulent pas d'une obligation qui con-

duirait, disent-ils, à la taxe anglaise des pauvres, ou qui pousserait encore plus les enfants dans cette pente funeste qu'ils ont à délaisser leurs vieux parents. Sans cesse on voit revenir cette crainte de l'assistance forcée. « Ce serait, dit un conseil général, la taxe des pauvres, avec ses tristes conséquences. » « Ce serait, dit un autre, un commencement de socialisme. » « Si l'on vote des centimes additionnels, dit le conseil général du Nord, on trouvera toujours des misères plus ou moins grandes à secourir, et ainsi, ce sera une vraie taxe des pauvres. »

La ressource des centimes additionnels est signalée, en dehors de toute obligation, par divers conseils généraux, mais qui, en même temps, la déclarent très insuffisante. « Il y a, dit le conseil général de la Corrèze, des communes où le centime produit 8 à 10 francs par an, à peine le prix d'une ou deux visites médicales. » Aussi le conseil ne voit-il de recours que dans les allocations fournies par le département et surtout par l'État. C'est du reste la réclamation universelle; les communes sont impuissantes à secourir leurs pauvres, il leur faut des subsides du département ou de l'État. Il n'y a de variations que dans la manière de fixer les parts.

Certains conseils veulent une proportion invariable et légalement fixée, par exemple un tiers des dépenses à la charge des communes, un tiers à celle des départements et un tiers supporté par l'État. Mais toutes les communes ne sont pas en état de supporter ces dépenses; on a vu combien étaient pauvres un certain nombre de communes rurales. M. Talon proposait, ce qui était plus équitable, de diviser les communes en quatre classes, suivant qu'elles ont pour 1,000 habitants 1,000 francs de revenu, ou 500 francs, ou 250 francs, ou moins. Celles de la 1re classe supporteraient 75 p. 100 des dépenses; celles de la 2me, 60 p. 100; de la 3me, 45 p. 100; de la 4me, 30 p. 100; le département fournirait le surplus.

La combinaison est ingénieuse, mais ne pécherait-elle pas dans bien des cas? C'est ce qu'estiment plusieurs conseils généraux, qui ne croient pas possible de fixer à l'avance un

mode invariable de répartition. On retrouve du reste dans plusieurs rapports l'idée qu'exprime le conseil de la Haute-Marne : « Il sera de première nécessité de faire contribuer les communes pour une part très considérable aux dépenses locales de l'assistance publique. Ce sera, on ne peut se le dissimuler, le seul moyen d'assurer l'emploi régulier des fonds. »

Un détail à noter : quelques conseils, partisans de l'obligation, s'appuient pour la réclamer sur ce qui a lieu en matière d'enseignement. L'assistance doit être obligatoire comme l'est déjà l'enseignement.

Il peut être curieux de rappeler que dans l'enquête de 1866-1870 sur l'agriculture, deux questions avaient été posées concernant l'assistance : 1° Doit-on rendre l'assistance obligatoire pour les communes? 2° Doit-on les contraindre à inscrire cette dépense au budget municipal?

Le rapporteur de la commission chargée de faire l'enquête déclarait que la négative était le sentiment général. En effet, disait-il, ce que l'on propose, c'est une taxe des pauvres, la plus immorale de toutes les taxes et qui éteint le sentiment de la charité. Il s'était trouvé à la vérité quelques partisans de l'assistance obligatoire, mais ils n'avaient pu résoudre la question éternellement difficile des ressources.

Le vœu de la commission était d'ailleurs modeste. Elle demandait seulement que l'on rendît facile l'exécution des « sages dispositions » de la loi du 7 août 1851 (sur l'assistance hospitalière), en créant soit sur les fonds départementaux, soit sur d'autres fonds, des secours pour assurer l'envoi que les communes pauvres pourraient avoir à faire de leurs incurables à l'hôpital le plus voisin. Mesure qu'il serait encore utile de prendre aujourd'hui, car la question du transport des malades pauvres des campagnes dans les hôpitaux urbains est loin d'être résolue.

§ 3. — Les projets de loi de 1871-72.

Les projets de loi nombreux qui suivirent et précédèrent même l'enquête viennent tous de l'initiative privée et tous émanent d'hommes compétents connaissant les campagnes pour lesquelles ils disposent; ce sont des œuvres de travail et de conscience. Mais dans tous ces projets, on trouve, malgré les différences de détails, un même esprit et une même tendance, tant il y a parmi les hommes d'un même temps et d'un même pays, une sorte de sentiment commun qui fait invinciblement sentir son effet.

Nos députés de 1872 se défendent de vouloir un système inflexible comme celui de la Convention et donnant tout à l'État, et toutefois ils se plaignent du peu d'unité de la législation. « Elle présente un spectacle affligeant : nulle règle fixe et suivie. » Ils veulent en conséquence nous donner ce qui nous manque, c'est-à-dire une législation d'ensemble et féconde en détails.

Qu'il me soit permis, ne pouvant rapporter tous ces projets, de prendre comme exemple le plus complet et le plus étudié de tous, celui de MM. Talon et Fournier, dont aussi la compétence est incontestable. Ils commencent par déclarer que « l'État n'intervient qu'à défaut de la famille et de l'initiative individuelle dans l'œuvre de l'assistance. Nous donnons d'abord une sanction aux obligations de la famille en armant les communes, par l'action des bureaux de bienfaisance, du droit de veiller à l'application des prescriptions du Code civil contre les parents qui se doivent réciproquement des aliments.

« Nous affirmons ensuite la responsabilité des communes à l'égard de leurs pauvres. On ne doit pas hésiter à leur appliquer la maxime proclamée par le Concile de Tours dès 567 : *Quæque civitas pauperes suos alitat.* Il faut obliger chaque commune à avoir son bureau de bienfaisance. » Ce bureau distribuera des secours directs ou des secours en travail et il

s'efforcera de distribuer plutôt ces derniers. « La bienfaisance moderne a pour instrument non plus l'aumône, mais l'assistance, le travail. » En conséquence ces bureaux, d'accord avec les municipalités, ouvriraient des asiles agricoles où les pauvres viendraient chercher du travail, tandis que les propriétaires y viendraient chercher des bras. Si les demandes de bras étaient insuffisantes, on aurait les communaux réservés pour le travail des pauvres, on aurait l'exécution et l'entretien des routes ; au besoin même on organiserait pour l'hiver des ateliers de secours.

On croirait, à lire cette partie de l'exposé des motifs, trouver une imitation du projet présenté par M. Dufaure. Mais non ; les préoccupations des législateurs de 1872 étaient autres que celles des Constituants de 1848. Ces derniers pensaient surtout à l'organisation du travail, on en a vu la marque assez vive ; les hommes de 1872 songeaient avant tout à organiser l'assistance médicale dans les campagnes. Plusieurs projets de loi ne s'occupent que de ce seul objet.

Celui de MM. Fournier et Talon ne s'arrête guère aux ateliers de charité, il insiste plus sur la question médicale. Des comités cantonaux qu'il établit sur le modèle de ceux proposés en 1848 doivent avoir pour principal but d'organiser cette assistance. Pour cela, ils dresseront des listes d'indigents au moyen des listes locales fournies par les bureaux de bienfaisance, et chaque inscrit recevra une carte lui donnant droit aux visites du médecin cantonal. Ce médecin désigné par le comité sera chargé, outre la visite des pauvres, de la constatation des décès, des vaccines, de visiter les enfants assistés mis en pension dans les familles, et il recevra pour cela un traitement fixe de 600 francs et en outre une rétribution pour chaque visite faite à un malade. Tous autres médecins qui accepteraient les conditions fixées par le comité cantonal pourraient être appelés par les malades indigents. Les auteurs du projet de loi ne semblaient pas douter que l'attrait de ce faible traitement fût suffisant pour doter de médecins les nombreux cantons qui en manquent aujourd'hui.

La difficile question des médicaments à fournir avait, elle aussi, été résolue. Chaque département devait avoir une pharmacie centrale fournissant à prix fixe des remèdes aux comités cantonaux. Ces comités installeraient des dépôts soit chez le médecin cantonal, soit même à la mairie (on oubliait de dire qui alors gérerait la pharmacie) et les remèdes seraient délivrés gratis sur un bon signé du médecin et d'un membre du bureau de bienfaisance de la commune du malade. On pourrait aussi traiter avec les pharmaciens établis et « on ne contesterait pas à quelques communautés religieuses qui ont de petites pharmacies rurales, le droit de les ouvrir et de les exploiter ».

Les malades qui ne pourraient être soignés à domicile, les vieillards sans abri devraient être admis dans les hôpitaux ou hospices sur le *vu* du médecin cantonal et du bureau local.

Les frais étaient avancés par l'hôpital ou par l'hospice, au besoin même par la commune du lieu, et remboursés par le département qui se faisait payer par la commune d'origine, laquelle devait les supporter en définitive. Un certain nombre de lits étaient exclusivement réservés aux malades étrangers.

Plusieurs autres projets de loi, différents sur les détails, se trouvaient d'accord pour demander que l'assistance médicale fût déclarée obligatoire pour les communes. Mais tandis que les uns laissaient toute liberté aux communes de l'organiser à leur guise, d'autres réglaient la manière dont elle devait être organisée.

MM. Talon et Fournier proposaient de supprimer les dépôts de mendicité. L'assistance des pauvres non valides était assurée ; les pauvres valides devaient être employés, soit dans les ateliers publics, soit par les particuliers qui consentiraient à les occuper, moyennant une rétribution fixe et avec un engagement écrit. Ceux qui rompraient leur engagement ou refuseraient de se rendre dans leur commune d'origine étaient passibles des peines portées par le Code pénal contre les mendiants.

A l'expiration de sa peine, le mendiant était renvoyé dans sa

commune d'origine, qui lui devait des secours ou un emploi et était responsable de tout délit commis par ses pauvres mal surveillés. Après deux récidives ou s'il refusait d'indiquer sa commune d'origine, le mendiant était condamné à la déportation.

C'était bien là, quoique les auteurs du projet de loi eussent soin de se déclarer ennemis du système anglais de l'assistance obligatoire, c'était bien le droit à l'assistance, restreint seulement aux individus inscrits sur la liste dressée par le bureau de bienfaisance et le conseil municipal.

Lorsqu'on proclame le droit à l'assistance ou que, sans le proclamer, on l'écrit en effet dans la loi en obligeant les communes à fournir des secours à leurs résidants, on se trouve de suite en présence d'une difficulté bien grave : celle des ressources à trouver; or, dans aucun des projets de loi cette difficulté n'avait été résolue. Leurs rédacteurs avaient bien senti que là serait l'échec pour les demandeurs trop exigeants. Ils se bornaient donc à dire que les communes auraient à voter des centimes additionnels pour cet objet; mais comme l'abus que l'on a fait de ces centimes additionnels a grevé les finances des communes; qu'en particulier la guerre alors récente les avait fort accrus, tous ajoutaient que ces centimes ne pourraient dépasser un certain chiffre toujours minime. Et comme il était évident que bien peu de communes rurales seraient en état avec cette faible ressource de remplir les lourdes obligations dont on les chargeait, on faisait intervenir le département et l'État, qui, le second à défaut du premier, auraient à combler le déficit.

Assurément, la recette est infaillible et faite pour séduire les esprits superficiels qui ne connaissent aucune limite au pouvoir de l'État. Mais comment les auteurs de ces divers projets n'avaient-ils pas vu que charger la commune de faire les listes d'indigents en l'assurant que la charge serait supportée par le département et par l'État après versement par elle d'une somme minime et bientôt absorbée, c'était lui donner la tentation de grossir ses listes outre mesure? car on est fort généreux ordi-

nairement lorsqu'il s'agit de l'argent d'autrui. Vainement, dira-t-on que les fonds du département et de l'État sont prélevés sur les contribuables de la commune comme sur ceux du reste du pays, c'est ce que ceux-ci ne sentent pas. Ils voient clairement que l'on assiste leurs pauvres, ce qui les décharge d'autant et ne voient pas qu'ils fournissent une partie de ces fonds. Pour ceux mêmes qui le comprennent, il y a toujours cet espoir qu'ils reçoivent plus qu'ils ont donné et c'est ce qui fait que le paysan (je parle ici de celui qui paye des contributions directes) est aussi porté à vouloir un État prodigue qu'une commune économe.

Le comité de mendicité de 1790 l'avait bien compris et c'est ce qui lui avait fait proposer cette règle que les communes pauvres seraient aidées par l'État, mais seulement à proportion des sacrifices faits par elles. Il s'était montré plus judicieux et plus prévoyant que les auteurs de nos modernes projets de loi.

Ces divers projets furent discutés très sommairement (en 1877) et les objections ne manquèrent pas. D'une part, on reprocha aux systèmes proposés d'entreprendre sur la liberté des communes, en donnant la direction de l'assistance à des comités cantonaux ou même parfois aux conseils généraux et, d'autre part, les charges financières qu'entraînait le principe d'obligation étaient bien faites pour arrêter; bref, les choses en restèrent là.

Comme exemple des illusions que se font les auteurs des projets de loi, on peut citer un projet de MM. Roussel et Morvan, hommes compétents cependant, mais qui estimaient qu'on organiserait suffisamment l'assistance en France avec 2 centimes communaux et 1 centime départemental, devant donner en tout 3,113,000 francs par an. L'exiguïté du chiffre aurait dû seule les faire douter du résultat.

§ 4. — Les derniers projets.

C'est près de dix ans après, le 31 mars 1886, qu'un ancien membre de l'Assemblée constituante de 1848, M. Martin Nadaud, déposait sur la barre de la Chambre des députés dont il faisait partie un projet de loi signé de lui et de trente et un de ses collègues destiné à régler l'assistance en général.

L'exposé des motifs qui précède le projet commençait ainsi : « La nation française déclare que tout citoyen a droit à sa subsistance : par le travail s'il est valide ; par l'allocation de secours s'il est hors d'état de travailler. Elle considère, conformément à l'article 23 de la *Déclaration des droits de l'homme*, que les secours publics sont une dette sacrée. » Voilà proclamés nettement le droit au travail et le droit à l'assistance. « L'assistance publique, répète le projet un peu plus loin, est une institution nationale, » et il l'organise sur le modèle du fameux « Livre de la Bienfaisance publique » décrété par la Convention.

Les vieillards, les infirmes, les incurables, les orphelins, les ménages chargés d'enfants, les filles-mères, ont droit à des secours dont le projet même fixe le taux : 20 francs par mois pour les vieillards, 50 francs par an et par « unités indigentes » dans les ménages pauvres, etc. Tout père de famille malade reçoit un franc par jour. Il a droit de plus, comme tout malade indigent, à être soigné ou dans un hôpital ou à domicile et à titre gratuit.

Quelles ressources étaient affectées à ces dépenses et qui en faisait la répartition ? Les communes étaient tenues de voter d'abord 5 centimes additionnels, et comme la somme devait être notoirement insuffisante, l'État aurait, pour y suppléer, un « fonds commun de bienfaisance ».

Le cinquième de ce fonds, voté annuellement avec le budget, était à la disposition du ministre de l'Intérieur pour le sou-

lagement des misères collectives extraordinaires, c'est ce qui existe aujourd'hui.

Le reste devait être distribué par le même ministre sur avis des préfets renseignés par des commissions cantonales dites « commissions de répartition du fonds commun de bienfaisance de l'État » et formées des maires du canton réunis sous la présidence du conseiller général. Les premiers éléments de la répartition étaient fournis par le bureau de bienfaisance ou les commissions charitables : car toute commune ayant 500 habitants devait avoir un bureau de bienfaisance et toute commune de moins de 500 habitants une commission charitable.

On peut croire que ces bureaux et commissions se montreraient faciles pour dresser les listes d'indigents, puisque c'est à l'État qu'incomberait la grosse dépense.

Le projet de loi se termine, comme tous ceux qu'inspire le socialisme d'État, en créant de nouveaux fonctionnaires, c'est-à-dire que pour soulager la misère il commence par accroître, et d'une sensible manière, la charge des contribuables. Il n'a d'ailleurs pas été discuté.

Il faut ajouter, mais seulement pour mémoire, deux projets très récents (1889) et qui ont été présentés, l'un par Cluseret, l'ancien général de la Commune de 1871, devenu député, et l'autre par M. Maurice Faure.

Le premier de ces projets attribue « une pension alimentaire de 300 francs à tout cultivateur non propriétaire âgé de 55 ans et hors d'état de subvenir à ses besoins par son travail ». C'est un souvenir des projets de la Convention et des institutions républicaines de Saint-Just. Le second oblige les départements à créer des asiles destinés à recevoir, nourrir et entretenir les invalides et infirmes incapables de travailler et dénués de moyens d'existence suffisants. Quant aux voies et moyens, l'auteur du projet estime que « les ressources ne manquent pas ».

Ces projets sont devenus caducs avec le départ de la Chambre à laquelle ils avaient été soumis. M. Cluseret toute-

fois vient de représenter le sien à la nouvelle législature. Il faut donner plus d'attention aux vœux émis par le *Conseil supérieur de l'Assistance publique* installé en 1888 au ministère de l'intérieur, presque sur le plan proposé en 1850 par M. Dufaure, et dont il a été cité déjà quelques travaux. Il est composé de membres de droit hauts fonctionnaires et de membres choisis parmi les spécialistes les plus en vue.

Le président du conseil des ministres d'alors, M. Floquet, ouvrit la première séance par un discours où il exaltait les idées des auteurs de la Révolution : « Les travaux du comité de mendicité nous étonnent encore par la hauteur des vues et, on peut le dire, par la perfection des moyens. » Il se montrait naturellement grand partisan de l'obligation.

Le Conseil lui-même est entré dans ces vues en votant, sur la proposition de l'une de ses sections, un vœu en faveur de l'obligation du service médical. « Les communes à défaut de famille *doivent* l'assistance aux nécessiteux malades qui y ont leur domicile de secours. Plusieurs communes limitrophes peuvent s'associer pour remplir ce devoir social.

« Le service des secours à domicile et l'assistance hospitalière sont assurés dans chaque commune ou syndicat de communes par un bureau d'assistance publique.

« Chaque département devra, dans un délai à déterminer, organiser, au mieux des convenances locales, un système général d'assistance publique; il établira le budget départemental d'assistance, fixera la part contributive des communes et déterminera le mode de fonctionnement des services. »

Suivent quelques détails d'organisation avec cette mention : « Au cas où un département n'aurait pas, dans le délai fixé, organisé son système d'assistance, le gouvernement devra lui imposer d'office un règlement. » Le même Conseil a voté, sur le vœu d'une autre de ses sections (f° 19), la résolution suivante : « La mendicité est interdite sur le territoire de la République. Il sera créé un bureau d'assistance dans chaque commune ou syndicat de communes. Des établissements seront créés pour réprimer la mendicité. Ils auront le nom et le ca-

ractère de maisons de travail; ils ne recevront que des individus valides, âgés de 16 ans au moins et 70 ans au plus... Ces établissements seront ou départementaux, ou communaux; deux ou plusieurs départements, deux ou plusieurs communes pourront se syndiquer pour les fonder, les administrer et les entretenir. »

Ainsi que le dit justement M. Émile Chevallier (*Assistance dans les campagnes*, p. 139), « c'est l'importation en France, quoi qu'en dise le rapporteur, M. Charles Dupuy, du *workhouse* anglais. C'est le socialisme d'État dans le domaine de la charité. » Mais c'est de ce côté qu'est la tendance et le principe de l'obligation indiquée timidement dans les projets de loi de 1872-77, hardiment et nettement dans le projet de M. Nadaud en 1886, est réclamé d'une manière très positive par le nouveau Conseil supérieur de l'assistance publique et par le ministre qui l'a institué.

Il est vrai que le Conseil supérieur d'assistance, que M. le directeur de l'Assistance publique et après lui le Congrès d'assistance tenu à Paris en juillet dernier et qu'il présidait, se sont bornés à réclamer l'obligation du secours pour les invalides indigents : invalides temporairement ou à toujours, c'est-à-dire malades ou infirmes. Mais ils ne semblent pas avoir songé à la difficulté qu'il y a à distinguer les indigents de ceux qui ne le sont pas, les infirmes de ceux qui peuvent encore fournir quelque travail. Ce n'est point lorsque l'on voit prodiguer les pensions de retraite anticipées à des fonctionnaires très robustes et valides, sous prétexte d'infirmités, toujours constatées d'ailleurs par des pièces en forme, qu'on peut être sans inquiétude sur la manière dont seraient déclarées l'indigence et l'invalidité. Secours et pensions ou accordés ou refusés ne seraient-ils pas un puissant moyen d'influence électorale ?

Il est permis d'avoir des craintes lorsqu'on entend le directeur de l'Assistance publique, M. Monod, déclarer nettement où il tend, en répétant et devant le Conseil supérieur d'assistance et devant le Congrès qu'il espère voir le principe de l'obliga-

tion triompher pour l'assistance comme il a triomphé en matière d'instruction primaire. Il y a peu d'années le principe de l'instruction obligatoire n'était pas admis, aujourd'hui il est si fort établi qu'on le peut croire inébranlable. Aussi, ajoute l'éminent fonctionnaire, quels beaux résultats n'a-t-il pas donnés ? Le budget de l'instruction primaire, qui était sous le premier empire de 5,000 francs, sous la Restauration de 50,000 et en 1868 de 8 millions, est arrivé en 1887 à 84 millions, et M. Monod aurait pu ajouter qu'il est appelé à s'accroître très sensiblement par suite de lois fiscales qui ne sont qu'une conséquence de l'imprudent principe de l'obligation. Il aurait pu ajouter à la somme qu'il indique les dépenses extravagantes de construction des maisons d'école qui, étant faites surtout avec des fonds empruntés, ont grevé pour longtemps le budget de l'État et ceux des communes.

Il aurait pu enfin ajouter que l'application de ce même principe a augmenté le désordre de nos finances. C'est un point que M. P. Leroy-Beaulieu a établi avec évidence (*Revue des Deux Mondes,* 15 janvier 1889). Il rappelle que la Cour des comptes déclarait récemment qu'elle ne pouvait plus se reconnaître dans les dépenses de l'instruction primaire multipliées sous trop de formes. « Arrivé à ce point, on ne vérifie plus, les abus s'établissent et le gaspillage devient ordinaire ; on voit déjà de nombreux mandats fictifs émanés des départements et des communes à l'égard desquels les tribunaux se montrent regrettablement tolérants. »

Et voilà l'exemple que l'on propose ? Voilà le résultat qu'il faut s'efforcer de redoubler ? Une première sorte d'obligation a grevé le contribuable des lourdes charges que l'on sait et mis dans la gestion financière la perturbation que l'on a vue, et l'on nous vient proposer une seconde obligation qui aurait précisément le même effet, c'est-à-dire qui doublerait le mal ?

Il est effrayant pour notre avenir de constater avec quelle aisance les politiques de nos jours proposent d'accroître les charges fiscales. Loin de déplorer l'énorme fardeau dont les lois sur l'instruction gratuite et obligatoire ont chargé les po-

pulations rurales, ils s'en vantent. Avoir décuplé en moins de dix ans une sorte de dépense leur est un titre de gloire, et ils viennent d'un cœur léger demander que l'on fasse pour l'assistance ce que l'on a fait pour l'instruction. Qu'on lise les vœux du Conseil supérieur d'assistance et ceux du Congrès d'assistance, c'est toute une organisation nouvelle qu'ils réclament. On aura un bureau d'assistance dans chaque commune comme il y a une école; une sorte de bureau central dans chaque département et un autre au-dessus au ministère de l'Intérieur, afin que toute l'assistance soit centralisée et sous la main du pouvoir. Les services déjà existants recevront encore un accroissement notable; pour les enfants assistés par exemple on fondera des institutions nouvelles ; des écoles pour ceux d'entre eux qui ont un caractère difficile, etc., etc.

Quelle belle occasion aussi de multiplier les fonctionnaires! Sans doute les instituteurs ne suffisent pas comme courtiers d'élection; il faut des agents nouveaux.

Montrons donc à ces grands politiques et à ceux qui, sans réfléchir et sans prévoir, les suivent d'un esprit enchanté, où peut conduire ce principe de l'obligation en matière d'assistance, et pour cela faisons voir ce qu'il a produit dans les pays où il existe. Et qu'on ne dise pas : Ce n'est point l'obligation entière qui est proposée, mais une obligation restreinte à des cas si justes qu'on ne la saurait refuser; car on verra précisément par l'exemple de ces peuples, surtout par l'exemple de l'Angleterre, où peut conduire un principe funeste. Assurément, ceux qui l'ont établi n'en prévoyaient pas les conséquences; c'est, en effet, le danger de ces lois d'obligation : elles se réclament de l'esprit de justice, elles commencent avec un air innocent et souvent avec de faibles exigences (ce qui est arrivé pour l'instruction obligatoire); et puis les charges qu'elles imposent vont croissant sans cesse et arrivent à passer toute mesure. Ceux qui les établissent ont souvent encore le désir de garder quelque tempérament, mais ceux qui les suivent sont plus hardis et veulent tirer du principe toutes ses conséquences. Pourquoi restreindre l'obligation du secours

aux seuls malades ou infirmes? les indigents valides ne sont-ils pas malheureux aussi et dignes d'être assistés? Les voilà déjà sur la liste. Et puis, on y inscrira les simples journaliers dont le salaire sera réputé faible et enfin tout électeur désireux de vivre aux dépens des contribuables riches ou réputés tels, parce qu'ils payent l'impôt direct. Les listes seraient, en effet, dressées dans les communes et l'on sait assez jusqu'où peut aller le despotisme local; il ne faut que lui fournir le moyen légal de s'exercer. N'a-t-on point d'ailleurs appris aux hommes chargés de dresser ces listes qu'ils ont droit de faire instruire leurs enfants gratuitement, alors même qu'ils peuvent payer? Pourquoi ne feraient-ils pas un pas de plus?

C'est pour avertir du péril, pour mettre en garde contre lui que l'exemple des pays où ce principe de l'obligation s'applique est bon à montrer. Celui de l'Angleterre, qui pourrait sembler trop connu, ne l'est pas assez, puisqu'on nous veut engager en une voie où ce pays se trouve si mal d'être entré.

Voyons donc ce qu'a produit ce principe de l'obligation chez les nations qui l'ont reçu et n'oublions pas encore, en poursuivant cette étude, que ces diverses nations ayant une constitution ou monarchique ou aristocratique dans son origine (comme les cantons suisses par exemple), les résultats n'ont pu être aussi funestes qu'ils seraient dans un pays de démocratie pure où la foule est maitresse comme il arrive parmi nous.

TROISIÈME PARTIE

QUELQUES EXEMPLES TIRÉS DE L'ÉTRANGER

---

§ 1. — L'Angleterre.

Elle est nommée ici d'abord, parce qu'aussi son exemple est le plus évident et le plus fort qu'on puisse citer. Lorsqu'on parle de la charité obligatoire, chacun pense à l'Angleterre ; on l'a bien vu par l'enquête de 1872 où les conseils généraux ennemis de cette sorte d'assistance ne manquaient pas de dire : Nous ne voulons pas suivre l'exemple de l'Angleterre, ou : Nous sommes avertis par les maux que ce système a causés en Angleterre. Et en effet, en nul pays les inconvénients de ce régime ne sont aussi clairs ni aussi marqués.

C'est au commencement du XVIIe siècle qu'il a été établi. L'Angleterre avait alors une population peu nombreuse et presque entièrement rurale ; elle commmençait seulement à devenir puissance maritime et ne devait que plus tard se mêler d'industrie. Ce qui, depuis près de deux siècles, faisait sa richesse, c'étaient les laines qu'elle fournissait aux villes de la Flandre ; mais le changement des terres cultivées en pâturages avait commencé l'appauvrissement de cette forte race de te-

nanciers ou *yeomen* qui avaient fait la force de ses armées pendant ses campagnes contre la France. Les seigneurs ne se bornaient pas à déposséder leurs fermiers pour élever des moutons; par un travail de spoliation et d'iniquité, suivi avec persistance pendant près de deux siècles, ils expropriaient et ruinaient leurs faibles voisins et ôtaient les communaux à la population rurale qui, d'ancienneté, en avait la jouissance.

La situation de cette population devint donc très précaire; ce qui la soutenait dans sa détresse, c'étaient les aumônes des couvents. Mais lorsque Henri VIII eut commencé sa réforme en supprimant les ordres religieux dont il distribua les biens à ses courtisans, quand il ne se les appliqua pas à lui-même, cette ressource leur fut ôtée et leur misère s'accrut sans mesure.

Henri VIII tenta vainement d'arrêter la mendicité qui devenait menaçante : la prison, le fouet, la peine de mort n'en purent avoir raison. Il y eut pourtant jusqu'à 72,000 pendaisons de mendiants durant son règne. Sous Elizabeth, héritière de sa politique comme de son génie, les exécutions continuèrent. Mais que pouvaient faire des misérables qui trouvaient le sol occupé et nul emploi de leurs bras? Cette reine finit enfin par porter le fameux statut de 1601 qui, malgré certaines modifications, règle encore aujourd'hui l'assistance en Angleterre.

« Il sera nommé chaque année, dans chaque paroisse, par les juges de paix (ce sont des magistrats dont la charge est gratuite et recherchée et qui ont des attributions autant administratives que judiciaires), plusieurs inspecteurs ou gardiens des pauvres (*overseers*) choisis parmi les notables de l'endroit, à l'effet de pourvoir, sous l'autorité desdits magistrats, à ce que du travail soit fourni aux individus qui n'ont pas le moyen de s'entretenir... A l'effet de quoi sera levée chaque semaine ou autrement, au moyen d'une taxe imposée à chaque habitant, propriétaire de terres, maisons, dîmes originaires ou inféodées, mines, bois, etc., en telle quantité et pour telle

somme qui sera jugée nécessaire, une provision de lin, de chanvre, de laine, de fil, de fer et autres matières premières propres à être ouvrées par les pauvres.

« Les juges de paix condamneront à la prison les indigents valides qui refuseront de faire la tâche à eux indiquée. »

Pour les indigents invalides, le statut porte : « Une taxe *en argent* sera pareillement imposée dans chaque paroisse aux mêmes personnes, pour être employée aux besoins les plus urgents des vieillards, des impotents, des aveugles et autres indigents incapables de travailler et cela, soit à leur domicile, soit dans les maisons d'habitation qu'il sera loisible aux inspecteurs de faire construire pour cet usage sur les terrains communaux aux frais des paroisses. »

Les enfants et ascendants de ces indigents invalides étaient tenus, s'ils le pouvaient, de les secourir de préférence à la paroisse. Puis le statut porte que :

« Le produit de la taxe paroissiale sera pareillement employé à payer les frais d'apprentissage des enfants pauvres et à fournir du travail aux enfants dont les pères et mères négligent de leur en donner ou sont dans l'impossibilité de les élever ou de les faire élever. »

En cas d'insuffisance de ressources d'une commune, les juges de paix pouvaient faire peser la taxe sur les paroisses voisines et même sur l'ensemble du comté.

Le statut se terminait ainsi : « Tout contribuable qui refuse de payer le pouvant, sera emprisonné jusqu'à ce qu'il paye. Ses biens pourront être saisis. Sera de même mis en prison tout *overseer* en retard de rendre ses comptes ou refusant de remplir sa mission » (on se souvient que la charge était gratuite).

Qu'on le remarque, le statut d'Elizabeth ne donnait aucune action aux pauvres, et c'est ce qui a fait dire à un anglais, M. Doyle, chargé par son gouvernement, il y a quinze ans environ, de faire un rapport sur les lois d'assistance dans les divers pays, que le droit à l'assistance n'existait pas en Angleterre. C'est qu'il n'était pas dans les habitudes de l'époque de

conférer ainsi des droits aux misérables. Le souverain pouvait rendre des lois en leur faveur, mais lui seul se réservait de les faire exécuter. Si Elizabeth n'avait pas pris le soin de veiller à l'exécution de celle-là, il en aurait été de cette loi comme de plusieurs autres qui, dans les siècles précédents, en Angleterre comme en France, avaient enjoint, soit aux paroisses, soit aux seigneurs, de nourrir leurs pauvres, sans avoir été suivies d'aucune exécution.

Le statut de 1601 fut exécuté et il est maintenant si fort entré dans les mœurs qu'il faudrait quelque grave événement pour faire cesser le régime qu'il a établi. Et toutefois l'exécution qu'il reçut fut au début très variable.

Beaucoup de paroisses trouvèrent difficile et vexatoire de taxer les gens ayant quelque bien. Il leur sembla plus commode de distribuer les indigents ayant droit aux secours entre les habitants qui les devaient, ou plutôt de les envoyer successivement chez ces habitants pendant un temps proportionné aux facultés de chacun d'eux. Comme ceux qui recevaient ces mendiants envoyés ainsi à la ronde (d'où leur nom de *roundsmen*) étaient ordinairement des propriétaires ou des fermiers (car ce système n'était guère usité qu'à la campagne), il leur était loisible de les employer aux travaux de leurs exploitations. Mais on pense bien que ces mendiants, parfois invalides, n'étaient guère propres à exécuter un travail sérieux. De plus, il eût fallu imaginer quelque besogne extraordinaire pour les occuper, car l'ouvrage courant était fait par le personnel de la maison ; et puis quel emploi trouver à des gens qui arrivaient souvent dans la saison où l'on ne travaille pas à la terre ?

D'autres paroisses appliquaient leurs indigents à de prétendus travaux de voirie qui, en effet, ne produisaient rien, ou enfin ouvraient pour tous les indigents sans distinction de valides ou d'invalides des maisons de charité (*alms houses*) où des travaux illusoires servaient de prétexte à des distributions qui entretenaient la paresse.

La variété du reste ne vient pas seulement de la conduite

des communes, elle est dans les époques; on trouve, suivant les tendances qui dominent les esprits, des alternatives de rigueur et de mollesse qui changent singulièrement l'application du statut.

En certains endroits, le secours se donnait en des *workhouses*, sortes de maisons où les hommes d'un côté, les femmes de l'autre, vivaient renfermés sous une discipline qui devait être rigoureuse et appliqués au travail. De ces maisons, les unes étaient mal tenues; un Anglais, sir John Masson, cité par M. de Gérando (*Bienfaisance publique*, t. III, p. 527), en fait une triste description : « On a réuni de la manière la plus maladroite et la plus grossière, dans les villages, deux ou trois misérables cabanes contiguës... Révolté de ce tableau d'horreur, l'homme bienfaisant craint de s'en approcher. Les affaires de ces maisons se conduisent de loin avec une folle extravagance. » Ailleurs, on avait donné aux *workhouses* la destination que Louis XIV voulait pour les hôpitaux généraux : on voyait réunis dans un même établissement une douzaine d'enfants abandonnés, vingt ou trente vieillards infirmes, des aveugles, des idiots, des aliénés, des filles-mères, des malades et seulement vingt ou trente adultes valides des deux sexes, susceptibles de travail. « Réunissant dans leur sein des indigents de tous âges, des deux sexes et de conditions fort différentes, les enfants et les jeunes gens y contractent les vices des individus âgés; les filles, ceux des personnes de leur sexe déjà corrompues; les pauvres honnêtes y sont exposés à de fâcheuses influences. »

Ce n'était pourtant pas par excès de rigueur que péchait d'ordinaire le régime des *workhouses*, lorsqu'eut lieu la fameuse enquête de 1832. Sous l'empire des idées humanitaires du XVIIIe siècle, un dangereux relâchement s'était introduit dans ces maisons. Dès la fin de ce siècle, un écrit anonyme anglais signé cependant *Humanus* déplorait le luxe de certaines de ces maisons. « La maison de Nacton, près Ipswich, peut être citée comme un exemple du genre. La dépense pour chaque indigent y était d'environ dix livres par an (250 francs);

son travail ne représentait qu'un produit d'une livre et quatorze schellings par an; c'était donc environ huit livres et six schellings par an que coûtait à l'établissemennt chacun de ceux qui y étaient reçus; aussi faisait-on, à ce qu'on assure, excellente chère. » (De Gérando, *ibid.*)

Quant à l'enquête elle-même, ce qu'elle fit connaître est digne de considération; et que l'on ne dise pas : cette enquête est ancienne, la situation a changé. Elle a si peu changé que le Parlement vient, en 1885, d'ordonner de réimprimer l'enquête de 1832, parce qu'il la trouve toujours utile.

« Le plus grand nombre de ces maisons, disaient des *workhouses* les commissaires à l'enquête, sont le séjour de la paresse, de l'igorance et du désordre. Ceux qui sortent une fois par semaine rentrent ivres, d'autres ne peuvent subir le joug de la discipline, on est contraint de les chasser... La condescendance des administrateurs est telle que dans la plupart de ces maisons les indigents sont mieux que chez eux. Ils y trouvent la propreté, l'espace, un air pur, de bons lits, une bonne nourriture, tous les genres de bien-être. Non seulement leur existence y est plus aisée et plus douce que celle des ouvriers indépendants, mais elle y est préférable à celle d'un grand nombre de contribuables sur qui pèse la taxe destinée à les entretenir. »

Et l'on citait la maison de charité de Bristol : les pauvres recevaient à déjeuner du gruau ou du riz au lait; à dîner, une livre de bœuf ou de mouton, ou bien un pouding au riz. A Shrewsbury, ils avaient pour déjeuner du bouillon gras ou de la soupe au lait; pour dîner, cinq fois la semaine, de la viande avec des légumes, une fois du pain avec du fromage, une fois des pommes de terre et des boulettes de farine ou bien une livre de gâteau de froment avec du lait, et le soir alternativement de la viande, des pois, de la soupe ou des pommes de terre. Encore tous les pauvres n'étaient-ils pas secourus dans les *workhouses* qui, étant parfois tenues avec rigueur, décidaient nombre de solliciteurs paresseux à se donner quelque peine pour subsister par leur travail. Beaucoup de paroisses

n'en avaient pas, parce qu'elles manquaient de ressources pour en établir; en d'autres, on y avait renoncé, trouvant trop dur de séparer les familles et de faire de l'emprisonnement la condition des secours accordés. On donnait aux pauvres inscrits, c'est-à-dire reconnus tels par les *overseers*, des secours à domicile, si bien que certaines familles étaient entretenues dans une commode paresse.

On fit plus, on imagina un système de secours qui ne s'appliquait plus à des malheureux sans ressources ou réputés tels, mais à des ouvriers occupés de la ville ou de la campagne. Parce qu'on réputa que leur salaire était trop faible pour les faire vivre, on leur attribua des allocations fixes de secours, en supplément de gages ou *allowances*. On en donna à des ouvriers qui gagnaient une livre par semaine (la livre 25 fr.), salaire alors élevé. Certaines familles recevaient jusqu'à 33 fr. par semaine, c'est-à-dire une somme supérieure à celle qu'aurait procurée le salaire du père de famille, très bon ouvrier.

Et cependant, ce qui souleva contre ce régime l'opinion si puissante en Angleterre, ce fut moins son effet ruineux pour la moralité des classes laborieuses que les charges excessives imposées par là aux contribuables. En 1695, la taxe ne montait qu'à 665,362 livres; en 1801, elle s'élevait à 4,000,000 de livres; en 1815, à 6,000,000 de livres; en 1833, à 7,500,000, près de 200,000,000 francs. Un auteur anglais faisait remarquer, dès 1803, que, sur 8,700,000 habitants, l'Angleterre comptait 1,234,000 pauvres inscrits et recevant des secours, ce qui faisait qu'un septième du peuple anglais était constitué créancier des six autres septièmes pour tout ou partie de sa subsistance.

En 1830, la paroisse de Sunderland avait 14,000 habitants inscrits comme pauvres sur 17,000; en 1808, dans la petite ville de Salisbury, 312 pauvres secourus dans la *workhouse* et 2,466 secourus à domicile coûtaient aux 878 contribuables de la paroisse 6,000 livres, soit pour chaque contribuable une moyenne de 7 livres ou 175 francs venant s'ajouter aux autres impôts. Dans une autre paroisse, la taxe, qui était de 10 livres

en 1801, montait en 1833 à 3,671 livres. On comprend que je prenne des exemples indifféremment dans les villes et dans les campagnes, puisqu'il s'agit de montrer les vices du système, vices également sensibles et apparents dans les paroisses urbaines et dans les paroisses rurales.

Aussi n'était-il par rare de voir des gens poursuivis à la requête de la paroisse pour n'avoir pas pu payer de pareilles taxes. On put citer à la Chambre des Communes, le 25 décembre 1830, le fait de cinquante familles de la cité de Londres dont le mobilier et jusqu'au coucher avaient été vendus à la requête du fisc paroissial, si bien qu'il ne leur restait plus qu'à réclamer, elles aussi, des secours, et à augmenter le nombre des indigents régulièrement assistés. On vit des terres abandonnées, parce que la taxe des pauvres, jointe aux autres taxes, excédait ce qu'elles pouvaient rendre.

Il faut noter que les pauvres n'avaient pas seuls part à la taxe; les fonctionnaires, les *officers* de la paroisse en avaient quelque portion. Leur nombre était appréciable et plusieurs étaient bien payés. Le *clerck* du canton de Blything, dans le Suffolk, avait 140 livres, et le chirurgien 700; les inspecteurs en recevaient 850[1].

La loi rendue en 1834 prétendit remédier à d'aussi grands abus; elle les diminua seulement sans les faire disparaître, puisqu'ils tenaient au principe même que l'on conservait. Et encore la correction, comme il arrive d'ordinaire, vint moins des termes de la loi que de la manière dont on distribua désormais les secours, c'est-à-dire du nouvel esprit qui anima les administrateurs des bureaux de pauvres.

La réforme légale consista à remplacer l'assistance communale par celle du canton, pour employer le terme français, c'est-à-dire que l'Angleterre n'ayant point de divisions administratives comparables à nos cantons, on réunit les paroisses en Unions ayant à peu près en effet l'étendue de nos cantons. On avait remarqué que nombre de paroisses ou manquaient de

[1] Ces chiffres sont pris dans l'ouvrage de M. Moreau Christophe : *Problème de la misère*, t. III.

ressources ou ne pouvaient fournir de suffisants *overseers*. Désormais, chaque Union est dirigée par un conseil souvent nombreux, le *Board of guardians*, formé des juges de paix de l'Union et d'un nombre plus grand de membres élus pris parmi les propriétaires payant la taxe et remplissant ces fonctions à titre gratuit. Les *overseers* sont devenus des fonctionnaires payés qui aident les *guardians* à répartir la taxe et à dresser la liste des pauvres.

Par une mesure de prudence qu'on peut appeler excessive, mais qui est fort dans les habitudes du législateur anglais, la loi de 1834 n'a été votée que pour cinq ans; elle est, depuis ce temps, prorogée à toutes les périodes quinquennales.

Les Unions sont sous la surveillance et le contrôle d'un bureau central (*Local government board*), siégeant à Londres et nommé par le pouvoir central.

Il ne faudrait pas s'imaginer cependant qu'il y ait là quelque chose de semblable à la tutelle administrative qui ne permet pas à nos établissements d'assistance d'agir le moins du monde sans y être autorisés par le ministère de l'Intérieur. Les Unions n'ont à solliciter aucune autorisation du *Local government board;* le rôle de celui-ci est tout de persuasion et de conseil. Il surveille la situation financière des Unions et s'assure de la manière dont la loi est exécutée. C'est seulement si la loi était violée qu'il interviendrait.

Il y a actuellement, dans l'Angleterre et le pays de Galles, 649 Unions, dont 30 pour la métropole. Chaque Union contient en moyenne 23 paroisses, mais plusieurs n'en contiennent qu'une ou deux. De plus, 139 Unions s'étaient spontanément formées avant la loi de 1834 et ont continué à subsister.

Cette organisation de l'assistance légale est si fort entrée dans les habitudes anglaises, malgré son apparence de provisoire, qu'une bonne partie de l'administration locale s'est réglée sur elle. Les *guardians* ont à présent des attributions assez nombreuses en dehors des questions d'assistance. Elles leur ont été conférées peu à peu à cause de la commodité qu'on a trouvé à le faire.

Le grand soulagement que procura aux contribuables la loi de 1834, puisque le montant de la taxe diminua de suite de plus du quart, soit d'environ 50 millions, vint de ce que l'on se montra rigoureux dans l'admission aux secours.

D'abord on supprima l'*allowance*, ce qui eut pour effet d'amener une augmentation immédiate et sensible des salaires, et l'on peut de suite faire remarquer que l'industrie anglaise n'en souffrit pas, car jamais elle ne fut plus florissante et ne domina mieux les industries du continent, malgré les salaires supérieurs qu'elle payait à ses ouvriers. Mais surtout on s'appliqua à donner les secours plutôt dans les *workhouses* qu'à domicile, et chaque Union dut avoir la sienne. Quelques paroisses en avaient, mais le plus grand nombre n'en pouvaient établir même dans les défectueuses conditions que l'on a vues plus haut. C'est qu'en effet une *workhouse* est un assez coûteux établissement.

« Les services accumulés dans une *workhouse* rurale, dit M. Leplay[1], sont fort nombreux et constituent un petit monde... Les locaux doivent pourvoir au logement et autres besoins d'une population qui dépasse souvent un millier de personnes. Ils comprennent habituellement une chapelle (quelquefois deux lorsqu'il y a deux cultes), des écoles pour filles et garçons (indigents) et des ateliers d'apprentissage où l'on enseigne d'ordinaire les métiers de cordonnier et de tailleur; des hospices de vieillards et des infirmeries distinctes pour chacun des deux sexes, puis les locaux nécessaires à l'administration et au logement du personnel, un dortoir spécial pour les vagabonds admis à titre temporaire et parfois des terres ou des jardins que l'on fait cultiver par les indigents valides, ou bien des ateliers à l'intérieur de la maison pour les assistés. »

On voit, pour le dire en passant, que la *workhouse* ne mérite guère son titre de maison de travail. C'est plutôt une sorte d'hôpital général dans le genre de ceux qu'avait fondés en France Louis XIV.

[1] *Réforme sociale*, t. III, p. 85, édition de 1874.

Parfois les pensionnaires valides sont employés à des travaux de voirie. Il est à peine nécessaire de faire remarquer que ces travaux intérieurs ou extérieurs donnent très peu et ne représentent qu'une très faible partie des dépenses.

On peut penser aussi que de telles maisons ne vont pas sans un certain nombre de fonctionnaires : directeur et directrice, portier, trésorier, chapelain, médecin de la *workhouse*, médecin du district (pour les pauvres secourus à domicile), agents visiteurs (pour les enquêtes), maîtres et maîtresses d'écoles préposés aux ateliers soit intérieurs soit du dehors, gardes-malades, etc.

D'après un document fourni à notre Parlement (*Journal officiel* de 1876, p. 9056 et suiv.), le nombre de ces employés aurait été pour 1872 de 18,285, ayant coûté près de 22,000 livres ou 5,500,000 francs.

On s'appliqua de plus à rendre pénible le séjour de ces maisons et on semble y avoir réussi, si l'on s'en rapporte à une brochure parue à Londres il y a vingt-cinq à trente ans, et qui causa quelque émotion en Angleterre : *A night in a workhouse* (une nuit dans une *workhouse*, la brochure n'a pas été traduite en français).

Elle était l'œuvre d'un gentleman qui, pour se renseigner par lui-même sur la manière dont on traitait les pauvres, avait eu l'idée de se présenter un soir d'hiver, couvert de mauvais vêtements, à la porte d'une *workhouse* de Londres.

Il raconte qu'on lui fit d'abord prendre un bain dans une piscine d'eau tiède horriblement sale, puisqu'elle avait servi à quantité de mendiants et qu'au sortir de là, on lui remit en échange de ses habits un numéro, qu'on lui recommanda de ne pas perdre, s'il voulait trouver à se vêtir le lendemain, puis on le poussa dans une cour, en lui montrant au bout un hangar fermé de trois côtés seulement.

Il s'y rendit, tenant son numéro à poing fermé et trouva dans un coin des paillasses et des couvertures dont chacun prenait ce qu'il voulait pour s'installer où il pouvait. Il décrit ensuite cette nuit trotde passée dans un pareil lieu : la toux opiniâtre des malheureux qui l'entourent, l'arrivée d'une bande

de vauriens qui s'élancent sur ceux déjà couchés et leur arrachent leurs couvertures, sans que les employés de la maison s'en occupent en aucune manière.

Le matin, on lui rend ses vêtements en échange du numéro qu'il n'a pas perdu, puis il reçoit un morceau de pain et débite avant de sortir un bout de vieux cordage qui représente le travail, puisqu'on est dans une maison de travail, ce qui est d'ailleurs bientôt fait.

Une description pareille fait comprendre la réponse de ce voleur au juge qui lui reprochait ses nombreuses récidives : la vie est meilleure en prison qu'au *workhouse*, on est mieux logé, mieux nourri et si la condamnation n'emporte pas le travail forcé, on ne fait rien.

A la vérité, il y a dans le régime des diverses *workhouses* de très grandes différences. Celles des Unions rurales sont évidemment autrement tenues que celles de Londres qui, à vrai dire, ne sont guère que des asiles de nuit très durs, que la municipalité doit ériger. Il n'en est pas moins vrai que, même dans les campagnes, la menace de la *workhouse* arrête nombre de solliciteurs qui se trouvent, lorsqu'on offre de les y recevoir, des ressources et une santé qu'ils ne se connaissaient pas au moment où ils ont fait leur demande d'assistance. Ainsi dans l'hiver de 1860-61, 106 ouvriers plâtriers de Charlton demandèrent les secours de la paroisse, la gelée empêchant les travaux du bâtiment. On offrit à 23 d'entre eux d'entrer à la *workhouse ;* ils refusèrent sur-le-champ. A Virol, sur 90 solliciteurs à qui on offre la *workhouse*, 3 seulement acceptent; sur 100 à qui on offre des secours, en échange d'un travail assez sérieux, 16 seulement acceptent [1].

Et puis, si dans les villes on applique avec assez de rigueur le principe que les secours doivent être donnés dans la *workhouse*, il faut, dans les petits endroits, dans les campagnes surtout, compter avec les influences locales.

Un auteur récent, M. Roberts, dans un article de la *Fornigh-*

[1] *Journal des économistes*, septembre 1862.

tly Review reproduit par le *Journal des Économistes* de juillet 1875, rapporte que l'ordre donné à une fille assistée à domicile d'entrer à la *workhouse* souleva dans la localité un *tolle* général et le pasteur de l'endroit tenait une belle place parmi les réclamants indignés : traiter ainsi une pauvre fille malade ! Par extraordinaire, les *guardians* tinrent bon et la pauvre malade se trouva tout à coup guérie et en état de se suffire.

On semble aussi s'être fort relâché de la rigueur première : car d'après les chiffres officiels donnés par le *Local government board*, le nombre des pauvres assistés s'élevait au 31 janvier 1888, pour l'Angleterre et le pays de Galles, à 831,000 dont 206,000 secourus dans les *workhouses* et 625,000 secourus à domicile, c'est-à-dire les trois quarts. Et puisque j'en suis aux chiffres, j'ajouterai que, d'après la même source, sur le chiffre de 831,000 pauvres, ce qui donne pour le pays 1 indigent sur 34 habitants (28,247,000 habitants), on comptait 174,000 hommes, 310,000 femmes, 268,000 enfants de moins de seize ans, 6,000 vagabonds et 72,000 aliénés. Le nombre de ceux-ci croissait chaque année.

L'entretien de ces 831,000 pauvres avait coûté 8,176,000 livres ou près de 205,000,000 francs, soit 7 livres 35 par habitant, ce qui donne par indigent une dépense de 112 fr. 85 en dehors de Londres. Les pauvres de cette grande ville avaient coûté en moyenne 117 fr. 85 ; la part de Londres dans les dépenses ne s'élevait pas à moins de 53 millions.

Assurément ces chiffres montrent une sensible amélioration sur ceux de 1832. Le nombre des pauvres est moindre, quoique la population se soit fort accrue, et le total des secours est à peine plus fort, bien que la fortune publique ait plus que doublé et bien que cette dépense de 205 millions soit encore supérieure à celle de pas un autre pays. Et pourtant cette assistance même corrigée et par la loi et par les efforts de ceux qui sont chargés de l'appliquer, produit de déplorables effets, tant est funeste le principe de l'obligation.

C'est d'abord la difficile question du domicile des secours. Les paroisses devant secourir tout individu natif ou ayant

trois ans de domicile, s'appliquent à repousser toute personne qui, étant dans une situation précaire, tenterait de venir se fixer dans leur ressort; ce peut être un pauvre à secourir dans l'avenir.

D'autre part, des journaliers refusent d'accepter un travail avantageux, parce qu'il leur faudrait se déplacer, et qu'ils perdraient leur droit aux secours, ou bien, s'ils acceptent, il en résulte pour eux une incommodité extrême, à raison de la distance qu'ils doivent parcourir journellement pour aller à leur travail et en revenir.

Puis cette même question entraîne de nombreux conflits entre les Unions (jadis, c'était entre les paroisses) et lorsque le différend est porté devant la justice, les frais excessifs de la procédure anglaise font que chaque Union dépense bien plus ainsi qu'elle dépenserait pour l'entretien de plusieurs pauvres. Mais on fait de cela des questions de principe sur lesquelles nul ne veut céder. On a vu aussi à la suite d'un procès gagné, les *overseers* expulser d'une paroisse 30 ou 40 familles à la fois, sans souci de ce que ces familles pouvaient devenir.

Au surplus, ce sont les Anglais eux-mêmes qui nous renseigneront sur les vices de leur système d'assistance. Écoutons M. Doyle dont j'ai indiqué la compétence toute spéciale.

« Dans tout système de secours publics, la question capitale est celle des qualités qui donnent droit à leur obtention. Qu'est-ce qu'un pauvre et quelles gens doit-on assister ?

« Voilà deux interrogations qui causent aux administrateurs de la charité publique, le même ennui qu'aux philosophes la demande de Pilate : Qu'est-ce que la vérité ? Elles rendent perplexes les agents de l'assistance et désespèrent les *Boards of guardians* eux-mêmes. »

C'est aux agents *(relieving officers)* payés par le bureau de charité qu'incombe le soin d'instruire les demandes de secours et de mettre le bureau à même de les rejeter ou de les accueillir. Ils s'en acquitteraient assez mal, si l'on en croit M. Doyle qui, en même temps, compare la manière dont est pratiquée la charité officielle dans son pays, avec la manière

dont la charité est pratiquée en France par les membres de ces congrégations religieuses dont aujourd'hui on ne veut plus.

« En Angleterre, l'agent d'assistance qui peut avoir plusieurs centaines de demandes, se trouve exposé à ne pas toujours les instruire avec un soin suffisant, tandis qu'en France on semble attacher beaucoup plus d'intérêt à l'investigation dans chaque cas. Elle y est généralement confiée à des sœurs de charité (par les bureaux de bienfaisance que M. Doyle compare aux *poor Unions*).

« Ainsi à Boulogne-sur-Mer, il y en a onze qui remplissent ce rôle, qui ont avec le logement et la nourriture un traitement annuel de 500 francs. Dans une ville anglaise de même importance, un agent, deux au plus paraîtraient suffisants.

« Chacune de ces sœurs s'occupe d'une circonscription spéciale ; elle se rend chez les solliciteurs, conseille les malades et les console, s'assure que les enfants sont vaccinés et fréquentent les écoles, signale les logements insalubres, prépare les bouillons et les soupes et distribue enfin les secours. J'ai eu occasion de m'assurer moi-même de la façon dont les sœurs de charité s'acquittent de leurs devoirs et je ne saurais trop louer le dévouement et aussi en général l'intelligence dont elles font preuve. Les enquêtes qu'elles font sont très complètes et très minutieuses, ce que le pauvre Français paraît trouver très naturel, mais ce que le pauvre Anglais qualifierait assurément de procédé vexatoire et inquisitorial. J'ai examiné quelques-uns de leurs rapports, ils m'ont semblé des modèles du genre et aucune des particularités propres à éclairer la religion du bureau de bienfaisance n'y était négligée. »

M. Doyle indique ici, en passant, un des résultats du système de l'obligation, et non l'un des moins notables, c'est cette prétention des solliciteurs de secours de ne vouloir pas soumettre leur situation à une enquête trop sérieuse. Ne réclament-ils pas après tout le payement d'une dette ? n'ont-ils pas le droit d'exiger? Et ne suffit-il pas qu'ils aient les apparences de la misère ? Mais déjà paraît un bien autre péril : la politique se mêle aux questions de secours. En certains districts, on s'in-

forme si les réclamants appartiennent ou non à l'*Union agricole* (vaste syndicat professionnel qui s'étend à toute l'Angleterre) et, suivant la réponse, un accueil bien différent est fait à leur demande de secours.

Que penseront les Français partisans de l'assistance obligatoire de cette sorte d'inconvénient? Encore doivent-ils se souvenir que le suffrage universel n'existe pas en Angleterre, et que ce ne sont pas les élus de la majorité qui nomment les *guardians* et arrêtent les listes d'indigents, comme il arriverait en France, si l'on y introduisait ce régime.

Mais à quoi bon signaler, parmi les mauvais effets du système, ceux qui commencent seulement à paraître ou sont encore mal indiqués? Il y en a assez d'apparents et de bien établis qui suffisent à condamner le régime qui les a produits.

Voici ce que nous dit M. Roberts, dans la *Fornightly Review*. Il ne parle que des districts ruraux, parce que c'est là, dit-il, que se trouve le plus grand nombre de pauvres. Ceci surprendra, si l'on considère que la population rurale ne forme en Angleterre que le tiers de la population totale; aussi faut-il se souvenir que le paysan anglais, à l'inverse du nôtre, est rarement propriétaire. Non seulement il n'a pas le moindre lopin de terre, mais il n'est même pas propriétaire de sa maison; sa situation est aussi précaire que celle de l'ouvrier des villes, il a seulement un salaire moins fort.

« Compulsez, dit l'auteur que je cite, les registres de l'assistance publique, au sud de l'Humber, et vous y trouverez les noms de presque toute la population rurale, et vous trouverez que les assistés représentent tous les âges et toutes les situations ».

Il nous fait voir comment se font les admissions, c'est plus encore que nous avait dit M. Doyle.

« Voilà un homme jeune, robuste, actif, à qui vraisemblablement le travail ne manque ni pour le présent ni en perspective... il ne lui est rien survenu au delà de ce que la plus vulgaire prévoyance lui enseignait appartenir au devoir de mari, rien dont il ne pût triompher avec quelque effort. Eh

bien, il va supplier le bureau de charité et ce qu'il y a de plus étonnant, c'est que les *guardians*, au lieu de lui administrer une salutaire réprimande et de le renvoyer à sa besogne... le reçoivent les bras ouverts, établissent de suite un compte avec lui et l'engagent à revenir les trouver toutes les fois qu'il sera embarrassé ou qu'il s'imaginera l'être... [1] Une fois qu'il se voit un crédit ouvert au budget de la charité publique, le nouvel assisté ne reste pas longtemps sans y recourir. Il ne se préoccupe plus de ces accidents variés de l'existence qui constituent pour les autres un de leurs grands soucis, en même temps qu'ils les stimulent à de salutaires efforts. Il est bien avec la paroisse : cela lui suffit, il s'en souvient à tout propos ».

Et M. Roberts nous montre des paysans gagnant de bons gages et obtenant pour leurs femmes en couche, non seulement les soins gratuits du médecin, mais des allocations de mouton, de porter « et autres douceurs que leurs moyens pécuniaires leur permettraient très bien de se procurer à leurs frais ».

« Avec les approches de la vieillesse, c'est bien autre chose et il (le paysan secouru) devient pour la paroisse une charge permanente. De ce moment jusqu'à la fin de ses jours, il tire chaque année sur les fonds charitables sa lettre de change de 12 à 15 livres (300 à 375 francs) avec autant de régularité que s'il s'agissait d'une chose allant d'elle-même, du revenu légitime d'un capital placé. » L'auteur dit avoir connu un « couple patriarcal qui a déjà reçu 4,500 francs et pourra bien en toucher encore autant, car ils sont encore verts et bien portants. » Il connaît un autre couple qui reçoit 30 livres (750 fr.) par an. « Deux vieillards ont obtenu de garder chez eux pour être soignés, une de leurs filles à qui les *guardians* payent les gages d'une servante sans compter d'autres douceurs. »

[1] M. Roberts explique ainsi cette conduite qui étonne d'abord. « Cette méthode a pour résultat évident de tenir bas les salaires ruraux, comme de réduire les laboureurs à un état de dépendance personnelle, et il est certain que beaucoup, parmi les personnes qui composent les bureaux de charité (*Boards of poor, law guardians*), sont intéressés à ce qu'il en soit ainsi. »

Mais quels effets a produit ce système où la « loi des Pauvres prend le laboureur par la main, dès son adolescence, le suit pendant sa vie entière et l'aide à chacun de ses déboires ? »

« Il est rare qu'une fois engagé dans les liens de l'assistance publique, ce malheureux fasse le moindre effort pour s'en dégager. Toute énergie physique ou morale semble éteinte en lui ; il se cramponne pour ainsi dire à son lieu natal... ne manifestant un symptôme d'activité et de volonté que dans sa persistance à rechercher les secours publics. »

N'est-ce point à la même cause qu'il faut attribuer cette attitude du paysan anglais, dépeint par M. Clifford Leslie : « On trouverait difficilement chez aucune nation civilisée et même chez peu de peuples sauvages un être ayant un regard aussi morne et aussi hébété que celui du paysan anglais. Il n'y a trace ni d'intelligence ni d'énergie sur son masque. »

Ce qui est certain, c'est que ce système d'assistance en fait promptement un menteur et un habile dans l'art de feindre ou la pauvreté ou la maladie. Il n'est pas moins funeste à l'esprit de famille. « Le respect des vieillards et surtout des vieux parents est un des meilleurs traits caractéristiques d'un certain degré d'élévation morale : le pauvre Irlandais réduit même à la dernière abjection conserve ce respect[1], tandis que chez le laboureur anglais de nos jours il est à peu près impossible d'en retrouver une trace. La paroisse s'est si bien évertuée à le débarrasser de toute sollicitude à l'endroit de ses parents, qu'il ne semble plus croire que de ce côté aucune obligation pareille lui ait jamais incombé. »

Du reste « le laboureur anglais fait preuve de la même insensibilité, ou du moins du désir de se soustraire à ses obligations naturelles, aussi bien vis-à-vis de ses petits-fils orphelins que de son père et de sa mère propres. » Et M. Roberts raconte qu'il a vu une petite fille très gentille et très intéres-

[1] Cette remarque a été souvent faite que les Irlandais pauvres se secourent volontiers entre eux, tandis que jamais, en Angleterre, un pauvre n'en aidera un autre ; cela regarde la paroisse.

sante amenée devant le bureau des curateurs par une vieille femme très convenablement vêtue et de dehors aisé.

« C'étaient la grand'mère et la petite-fille. La grand'mère reconnaissait que son mari, charretier de profession, gagnait de bons gages et n'avait aucune charge personnelle, et cependant elle amenait sa petite-fille aux *guardians* ayant entendu dire que la paroisse était tenue de prendre cette petite à sa charge. » Voilà ce que fait la loi des pauvres, elle éteint même les sentiments les plus naturels et ordinairement les plus puissants entre ceux qui agissent sur le cœur de l'homme.

On peut croire après cela ce que dit M. Roberts : après avoir remarqué que « l'état dégradé des paysans anglais a été rapporté à diverses causes », il ajoute : « Une longue expérience m'a démontré que la loi des pauvres a exercé une puissante et désastreuse action, en ravalant les gages du laboureur, en détruisant sa confiance en lui-même et son indépendance de caractère, en le dressant au subterfuge et au mensonge, en endurcissant chez lui jusqu'à un point qui fait frémir la fibre des affections naturelles et de la famille. »

Que l'on comprend bien après cela, la chanson des mineurs de Newcastle : « Au diable le souci, au diable le chagrin ! la paroisse n'est-elle pas chargée de tous nos besoins ! »

Pourquoi en effet se priver, pourquoi économiser, pourquoi s'ingénier à chercher du travail, lorsqu'on peut exiger de la paroisse qu'elle procure tout : nourriture, logement, etc. ?

La déposition que faisait un magistrat dans une enquête de 1837 est restée vraie : « Il est hors de doute que la misère en ce pays s'est considérablement accrue par les moyens employés pour l'éteindre... Qu'est-ce que la taxe des pauvres ? Le semis sur couche du paupérisme. » Et M. Roberts avait toute raison de conclure ainsi son étude : « Augmenter les gages du laboureur et améliorer sa demeure, lui donner une voix dans les affaires de son pays, c'est très bien ; mais vous n'en ferez point un homme au vrai sens de ce noble terme, si vous le laissez sous le joug de la loi des pauvres actuelle. »

En voilà assez sans doute pour convaincre ceux qui hésiteraient, de la valeur de ce système de l'assistance obligatoire qui a si mal réussi aux Anglais. Mais l'Angleterre n'est pas le seul pays où il ait été éprouvé : voyons donc ce qu'il a produit en Allemagne.

§ 2. — L'Allemagne.

L'assistance, dans l'empire allemand, est obligatoire, et cette obligation est écrite dans la loi. M. Doyle, dont on a vu les réserves à l'endroit de l'Angleterre, son pays, ne manque pas d'écrire que pour l'Allemagne la question ne peut être douteuse, car une loi de 1870 applicable à tout l'empire, sauf à la Bavière et à l'Alsace-Lorraine, porte :

« Tout Allemand a le droit d'exiger de sa commune, en cas de besoin, un toit, les nécessités absolues de la vie, l'assistance médicale quand il est malade et une tombe décente quand il décède. »

Et M. de Bismarck, dans la discussion qui a eu lieu au Parlement de l'empire, au sujet de la loi sur l'assurance obligatoire qui est au fond une variété de secours, n'a pas manqué de glorifier ce droit à l'assistance qui assure des secours à tout Allemand, tandis qu'en France, disait-il, un malheureux peut mourir faute d'aide, car il n'a rien à réclamer; l'État ne lui doit rien.

Comment s'exerce donc cette assistance et a-t-elle bien les effets que lui attribue le grand chancelier de l'empire ?

L'assistance, de temps immémorial, était obligatoire pour les communes, qui toutefois ne la devaient qu'à leurs habitants ayant l'indigénat. Avoir l'indigénat était un avantage très apprécié qui appartenait seulement aux natifs ou à ceux qui l'avaient acquis à prix d'argent; aussi les communes se montraient-elles très difficiles pour admettre de nouveaux habitants. Je me souviens de ce fait remontant à vingt-cinq ans environ : un individu dans l'aisance qui désirait venir habiter

certaine commune d'Allemagne, fut avisé que, d'après les statuts municipaux, il n'y serait reçu que s'il avait des moyens d'existence (il en justifiait) et s'il habitait une maison à lui. Ne trouvant pas de maison à acheter, il acquit un terrain pour en construire une. Les matériaux étaient rendus sur place et les ouvriers allaient commencer, lorsque le bourgmestre fit opposition à son travail : il fallait pour faire construire dans la commune posséder l'indigénat ! Si bien qu'il ne pouvait obtenir l'indigénat faute d'avoir une maison, ni faire construire une maison faute d'avoir l'indigénat.

Cette obligation d'assister les pauvres avait fait donner aux communes un autre droit beaucoup plus grave et funeste pour les mœurs : c'était celui de permettre ou de n'autoriser pas le mariage de leurs habitants, parce que les enfants nés de personnes ayant l'indigénat l'avaient eux-mêmes, et qu'on ne pouvait obliger la commune à subir ainsi des pauvres. Les communes alors refusaient l'autorisation de mariage aux artisans et ouvriers qui ne justifiaient pas de la possession d'un certain patrimoine, si bien qu'on voyait en des pays où la religion avait de l'empire et où la vie de famille était respectée, de nombreux ménages irréguliers dont les conjoints avaient l'intention de se marier, mais ne le pouvaient faute de ressources. Les enfants illégitimes n'ayant pas l'indigénat, la commune voyait sa responsabilité à couvert et trouvait moins grave d'offenser la religion et les mœurs que d'ajouter à ses charges pécuniaires.

Cette pratique n'existe plus actuellement ; mais l'effet, comme il arrive souvent, se fait sentir après même que la cause a disparu, et nulle part on ne voit plus d'enfants illégitimes qu'en Bavière où cependant les mœurs sont ordinairement bonnes. L'habitude qu'avaient les artisans de contracter de ces unions forcément illicites et la tolérance avec laquelle l'opinion publique les avait admises, n'ont pu disparaître tout à coup, et voilà l'un des résultats, indirect assurément, mais certain cependant, du régime de l'assistance obligatoire.

Il est curieux de noter en passant que la commission an-

glaise d'enquête de 1833, en rapportant cette législation sur le mariage, alors en vigueur, la loue beaucoup et fait des vœux pour qu'elle soit adoptée en Angleterre.

Dans les provinces de grandes propriétés où souvent des communes entières appartiennent à une seule famille, le seigneur est tenu des obligations de la commune sur lesquelles il a autorité. C'est donc à lui de nourrir ses pauvres, comme en Russie, avant l'émancipation des serfs, les seigneurs devaient secourir les pauvres de leurs domaines et les nourrir même dans les années de disette. Ce devoir, on le comprend, était rempli de très différente manière, suivant les dipositions du seigneur, car le paysan, s'il avait en principe droit à des secours, n'avait, en pratique, aucun moyen de faire valoir son droit.

Actuellement, les divers pays comprenant le nouvel empire (sauf, on l'a vu, la Bavière et l'Alsace-Lorraine) sont régis par une seule législation. On comprend qu'il y a, dans cette législation unique, une pensée politique : tout doit tendre à l'unité ; elle a du moins l'avantage de donner des règles simples et fixes à une matière où tout était complication et incertitude.

L'assistance est donnée par des *Unions* de pauvres qui prennent le nom de *locales* dans les villes et les bourgs et de *rurales* dans les campagnes. Ces Unions ne se composent le plus souvent que d'une seule commune.

Les administrateurs sont nommés par les municipalités et obligés d'accepter, sous peine d'être privés de leurs droits civiques et soumis à un fort accroissement de leurs contributions directes.

Les grands domaines, ayant qualité de communes, forment des Unions. Ces diverses Unions, quelle que soit la différence d'origine, peuvent se syndiquer ; elles désignent des délégués qui, réunis par districts (ils représentent nos arrondissements), fixent le montant des dépenses à faire et la contribution de chaque commune. C'est aux communes à se procurer par l'impôt, si les revenus provenant d'anciennes fondations

et qui existent encore en nombre d'endroits, ne suffisent pas, les ressources nécessaires. Ces revenus d'anciennes charités ont encore, en quelques communes, une telle importance que M. de Gérando constatait que l'on y inscrivait comme pauvres le quart ou le tiers des habitants (on a vu quelque chose d'analogue dans certaines communes françaises), alors qu'à côté la proportion était du cinquantième de la population.

Tout Allemand a droit d'être assisté par l'Union de l'endroit où il se trouve au moment du besoin, sauf le recours de cette Union contre celle du domicile de secours. Or, le domicile de secours s'acquiert : 1° par naissance ; 2° par mariage, la femme a le domicile de son mari ; 3° par un séjour de deux ans pour les majeurs de vingt-quatre ans ; les mineurs ont le domicile de leur père ou tuteur. Ce même domicile se perd par l'acquisition d'un autre et toujours, pour les majeurs, par une absence continue et volontaire de deux ans.

Il faut noter que le droit aux secours reconnu par la loi à qui est dans le besoin, ne confère aux malheureux aucune action en justice ; ils peuvent seulement s'adresser à l'administration.

De plus, l'assistance n'est due que contre un travail qui peut être exigé de l'assisté, soit dans des maisons de travail analogues à celles d'Angleterre, soit au dehors (travaux de voirie, etc.). Le Code pénal (de 1870) punit tout indigent qui refuse d'exécuter le travail qu'on réclame de lui et quiconque aussi par paresse, jeu, ivrognerie, se met en situation d'avoir besoin du secours public ; disposition remarquable et qui ne se retrouve en aucune autre législation, à ma connaissance, qu'en quelques cantons suisses. De plus, l'indigent qui reçoit des secours est privé de ses droits politiques.

Les Unions ne sont tenues d'ailleurs de secourir les pauvres qu'à défaut de la famille. Au besoin, elles sont aidées par l'État qui rembourse aussi les frais faits pour les étrangers. Ce sont encore les provinces qui s'occupent d'ordinaire de donner des secours spéciaux, c'est-à-dire ceux qui sont dus aux sourds-muets, aliénés, etc.

Par suite des dispositions qui précèdent, tout Allemand peut s'établir actuellement en une localité quelconque de l'empire; les communes ne peuvent refuser d'admettre que les individus ayant subi certaines condamnations ou ceux qui sont actuellement hors d'état de se suffire. L'éventualité d'une misère future ne suffit pas. Et toutefois les communes peuvent rejeter les nouveaux habitants qui, avant d'avoir acquis leur domicile légal, c'est-à-dire avant d'avoir accompli un séjour de deux ans, tombent dans la misère pour tout autre motif que le manque temporaire de travail.

La loi de 1870 s'est aussi efforcée d'éviter les conflits entre les diverses Unions. Toute Union doit des soins pendant six semaines, sans recours, à tout ouvrier, apprenti ou domestique tombé malade dans son ressort. Ce n'est qu'après ce temps que l'Union du domicile de secours doit reprendre son ressortissant. Elle peut cependant le laisser à la charge de l'Union de sa résidence, en offrant de payer les frais, suivant un tarif établi dans chaque État. L'autorité supérieure peut même décider qu'il en sera ainsi lorsque l'incapacité de travail provient de blessures reçues au service militaire ou que l'expulsion serait dangereuse pour la vie de l'indigent, ou même « serait d'une grande dureté pour l'expulsé et lui causerait un grave préjudice ».

Une juridiction spéciale (administrative) est chargée de prononcer sur les conflits pouvant s'élever entre les Unions.

En Bavière, l'organisation, tout en étant la même au fond, présente quelques différences.

Il n'y a point d'Unions, ce sont les communes qui doivent les secours; toutefois plusieurs communes peuvent s'associer pour les donner, ainsi que cela avait lieu en Angleterre avant la loi de 1834.

En principe, la commune n'est tenue de secourir que les indigents hors d'état de travailler; en fait, elle assiste quelquefois des pauvres valides, mais seulement en échange d'un travail qui leur est imposé.

Dans les communes rurales peu munies de ressources, on

emploie encore le vieux système de la « ronde », c'est-à-dire que l'on envoie les indigents à tour de rôle chez les habitants réputés pouvoir fournir à leur entretien. Il n'y a d'exception que pour les malades, les fous dangereux et les enfants obligés de suivre l'école. Ceux-là ne sont pas envoyés chez les habitants par égard pour l'habitant s'il s'agit des fous et des malades, et dans l'intérêt des enfants astreints à suivre l'école, parce que les habitants ont droit aux services des indigents qu'ils nourrissent.

Il y a lieu à répétition des secours donnés contre tout indigent qui, dans les trois ans, retrouve de suffisantes ressources. Le secours est dû par la commune d'origine et l'on appelle ainsi celle du lieu de naissance uniquement. Mais lorsqu'il s'agit de domestiques et d'ouvriers, la commune de la résidence doit, en cas de maladie, les faire soigner pendant quelques jours, et en échange elle perçoit sur chacun d'eux une cotisation de 10 centimes par semaine payée d'avance par le maître ou le patron et versée dans la « caisse des pauvres », laquelle reçoit aussi certaines contributions spéciales levées sur les salles de concert et les autres lieux de plaisir : c'est l'analogue de notre « droit des pauvres ».

L'Alsace-Lorraine a conservé la législation française, c'est par conséquent la seule partie de l'empire où l'assistance ne soit pas obligatoire.

Quel résultat donne ce régime réglé d'une manière si précise par des lois récentes? Voici d'abord des chiffres se référant à l'année 1885. M. de Bismarck les a fait recueillir pour s'en servir dans ses projets de lois sur l'assurance obligatoire. C'est, paraît-il, la première statistique complète sur la matière; un Français, M. de Roy, chargé d'une mission par le ministère de l'Intérieur, en a donné les résultats dans la *Revue d'administration* que publie ce ministère (t. III, 1888 et I, 1889). Ils sont également rapportés dans le travail d'un spécialiste allemand dont il sera parlé plus loin.

Cette statistique nous apprend qu'il y avait en Allemagne au 1er janvier 1885, 70,949 Unions pour une population de

46,855,000 habitants. Mais sur ce chiffre on comptait 1,926 Unions urbaines pour une population de 14,969,000 habitants; chaque Union s'applique donc à une population moyenne de 7,772 habitants. Les Unions rurales, au nombre de 42,080 pour une population de 19,755,000 habitants, ne comprennent en moyenne, dans leur ressort, que 469 habitants. Les Unions domaniales n'en comptent que 144, les Unions mixtes (en partie domaniales et communales) en ont en moyenne 750. L'Alsace-Lorraine n'est pas comprise dans ces chiffres.

Le nombre des assistés était, en 1885, de 1,592,388, dont 890,000, c'est-à-dire plus de moitié, dans les communes urbaines, qui cependant ne comprennent que le tiers de la population totale. On remarquera que la proportion des pauvres secourus est assez sensiblement la même qu'en Angleterre, où elle est de 831,000 pour 28,247,000 habitants. Mais il faut se souvenir qu'en Angleterre les secours sont donnés en grande partie aux pauvres des campagnes où habite seulement le tiers de la population.

Dans le nombre des indigents secourus, la Bavière compte pour 151,550 et l'Alsace-Lorraine pour 73,489, soit en moyenne sur 100 habitants, 2.80 pauvres assistés en Bavière, 3,43 dans le reste de l'empire et 4,70 en Alsace-Lorraine.

Le motif qui a fait accorder des secours est aussi indiqué : c'est la mort du père de famille dans 274,000 cas; la maladie de l'assisté ou de sa famille dans 444,500 cas; le grand nombre d'enfants dans 145,000 cas; le manque de travail dans 95,000 cas, etc. Quant à la dépense, elle s'est élevée à 92,452,517 marcs (ou 115,565,646 francs) soit une proportion pour 100 habitants de 189 marcs en Bavière; dans le reste de l'empire de 195 marcs et en Alsace-Lorraine de 276 marcs.

Le secours moyen donné aux indigents a été : en Bavière dans les Unions urbaines, de 47 m. 3; dans les rurales, de 61,17; pour le reste de l'empire, de 50 m. 6 dans les Unions urbaines et 172,8 dans les rurales. En Alsace-Lorraine, de 40 m. d'une part et 178 m. 3 d'autre part. Ainsi, c'est dans la province de

l'empire où l'assistance n'est pas obligatoire que se donnent les secours les plus abondants et les plus larges.

La même statistique nous fait savoir que les secours ont été donnés à domicile dans la proportion de 69,7 p. 100, et dans les maisons de travail dans la proportion de 30,3 p. 100 seulement. On comprend que peu de communes rurales puissent avoir une *armenhaus* (maison de pauvres).

Enfin les litiges entre paroisses, au sujet des questions de secours, se sont élevés dans l'année à 5,069 pour l'empire moins la Bavière et à 1,221 pour ce dernier pays, proportion très forte. On sait que ces difficultés ne peuvent s'élever en Alsace-Lorraine.

Voilà les chiffres, mais les chiffres ne sont pas tout : la misère a-t-elle été soulagée d'une manière vraiment efficace comme le prétend le grand chancelier? L'Allemagne, nous dit M. Le Roy dans son rapport, est infectée de vagabonds et de mendiants, on en compte plus de 200,000 qui parcourent incessamment les campagnes. Il y a, en effet, ceci de bizarre que les secours officiels sont donnés surtout dans les campagnes, et que c'est où l'on trouve le plus de mendiants. Mais quoi! ce chiffre n'est-il pas exagéré? Le fait même est-il certain? C'est un étranger qui le rapporte, et s'il est allé dans le pays et y a fait des recherches, il ne peut cependant connaître la situation comme les nationaux. Écoutons donc un Allemand qui est bien instruit de la question, car il en fait son étude. De plus, cette question a été traitée dans divers congrès tenus à Berlin en 1881, à Darmstad en 1882, à Weimar en 1884, à Brême en 1885. C'est à la suite de ce dernier congrès que l'auteur dont je parle, M. Reitzenstein, a reproduit dans un numéro du *Jarbucher für œconomie und statistick* de Iena (1886, p. 101 à 166) le rapport qu'il avait fait au congrès. Lui aussi constate le grand nombre des mendiants, il estime qu'à proportion aucun pays n'en a autant que l'Allemagne. Et d'où cela vient-il? Suivant lui, de l'insuffisance des secours. Le principe de l'assistance obligatoire, dit-il justement, supposerait un *minimum* de secours garanti aux indigents; or, ce minimum n'existe

pas. La quotité des secours est fixée par les *Unions* de pauvres, c'est-à-dire par les communes intéressées à donner très peu, souvent aussi restreintes dans leurs ressources, et ce sont elles de plus qui déclarent s'il y a ou non indigence dans les solliciteurs de secours.

Les communes rurales ne sont pas seulement dénuées de ressources, elles manquent d'individus pouvant faire des « visiteurs » de pauvres, et ainsi ne peuvent appliquer le système dit d'Elberfeld qui réussit tant dans les villes, mais vent des gens capables de voir les pauvres et d'apprécier leurs besoins. Le curé ou le pasteur et le maître d'école peuvent seuls bien souvent remplir ce rôle dans une commune rurale. Ces communes manquent aussi des maisons de travail (*armenhausen*) que possèdent les villes, et c'est le correctif nécessaire du système de l'obligation.

C'est ce que constatait dernièrement un homme bien instruit aussi de la situation, M. Charles Grad, député au Parlement allemand[1]. « On ne portera pas de jugement téméraire, écrivait-il, en affirmant que l'assistance obligatoire imposée par la loi de l'empire laisse beaucoup à désirer, si elle ne reste pas trop souvent à l'état de lettre morte..... (dans les communes rurales bien entendu). Ainsi les relevés faits dans le royaume de Saxe, pendant l'année 1880, mentionnent 645 communes rurales dans lesquelles il n'y a pas eu de secours publics donnés à des indigents. Sur 93,000 sujets assistés dans l'année, environ 62,000 habitaient les villes, or le pays a une population urbaine de 1,222,000 habitants, et 31,600 habitaient la campagne, la population rurale étant au total de 1,750,000 habitants. En d'autres termes, la proportion des individus secourus en Saxe était de 2 pour les villes contre 1 dans les communes rurales, tandis que la population urbaine se trouvait avec la population des campagnes dans le rapport de 2 à 3[2]. »

[1] Dans une série d'articles publiés par l'*Economiste français* en 1889. Il est traité spécialement des campagnes dans l'article paru le 5 octobre auquel sont empruntées les citations qui suivent.

[2] Ces chiffres concordent bien avec ceux que l'on a vus précédem-

D'où vient ce résultat ? De l'insuffisance des ressources de beaucoup de communes. Elles sont isolées, malgré la loi permettant de former des *Unions*, et la moindre charge leur est sensible. « Que de communes peuplées de 200 à 300 habitants comptent à peine 10 à 12 censitaires dont le revenu atteint 1.000 marcks et souvent moins encore ! Pour peu que les charges de l'assistance légale s'élèvent par suite de quelques cas de maladies longues à traiter, les ressources manqueront et il faudra y suppléer par des impositions extraordinaires lourdes à porter. Bien des fois l'entretien ou le traitement d'un seul individu traité à l'hôpital pendant une année entière, double le montant de l'impôt foncier dans la localité. » « Par suite de l'insuffisance des secours, dit-il encore, les indigents affluent vers les villes ou s'en vont mendiant d'un village à l'autre. Non sans motifs, l'insuffisance de l'assistance dans beaucoup de localités de la campagne a été considérée comme une des causes principales de la mendicité et du vagabondage. Aux vieillards et aux infirmes se joignent beaucoup de paresseux qui fuient le travail. » Une autre cause encore contribue à faire des vagabonds et des mendiants : « Parce que la loi accorde le domicile de secours dans une commune après deux années de résidence, bien des municipalités s'appliquent à chasser de leur ressort les sujets qu'ils craignent de voir tomber à leur charge. Ce procédé peuple les grands chemins de mendiants vagabonds. »

Voilà donc et ce sont des voix autorisées et compétentes qui le déclarent, ce qu'on peut attendre de ce principe de l'assistance obligatoire dont on fait tant de bruit. Voilà ce qu'il faut penser de la hautaine comparaison de M. de Bismarck mettant en regard la France où le pauvre peut mourir dans la rue, nul n'étant obligé de l'assister, et l'Allemagne où il est assuré de recevoir le nécessaire. La seule considération de ce qui se passe

[illegible] et qui montrent la proportion des secours plus grande dans les villes que dans les campagnes. De plus, ajoute M. Grad, les secours sont à la fois plus importants et plus fréquents dans les campagnes.

en Alsace-Lorraine aurait pu avertir le grand chancelier de son erreur.

M. de Reitzenstein nous apprend d'ailleurs que les médecins et les remèdes manquent autant dans les campagnes d'Allemagne que dans les nôtres. Les gens aisés eux-mêmes se plaignent de n'en pouvoir trouver et, assure-t-il, cette insuffisance de secours médicaux est une des raisons qui poussent vers les villes les habitants des campagnes. C'est la plainte que nous avons déjà entendue en France.

Pour corriger ces inconvénients, les divers congrès de charité allemands, et notre auteur avec eux, demandent qu'il soit organisé des *Unions* comme celles d'Angleterre, c'est-à-dire comprenant assez de communes pour que ni les ressources en argent ni les ressources en personnel ne puissent faire défaut. C'est ainsi encore, pensent-ils, que l'on pourrait organiser une suffisante assistance médicale, aussi bien que l'assistance des vieillards ; on ne trouve plus en effet à les placer chez les particuliers à raison du faible chiffre des pensions allouées. C'est ainsi que l'on pourrait avoir des hôpitaux ruraux et enfin quelques asiles pour les sourds-muets, aveugles, aliénés, etc. Car il semble que l'assistance provinciale soit de ce côté peu efficace.

Quelques *Unions* se sont d'ailleurs organisées spontanément, comme en Angleterre avant la loi de 1834. On a cité au congrès de Berne l'Union du baillage de Meissen en Saxe, qui date de 1811 et compte 23 localités ayant ensemble 30,000 habitants. Elle a pu établir un hôpital, une maison de pauvres, secourir les pauvres de passage et enfin aider quelques communes qui ne pouvaient se suffire.

Peut-on citer parmi les moyens de secours l'émigration à l'étranger ? On sait combien est grand le nombre des Allemands qui, chaque année, passent les mers pour aller soit en Amérique, soit en Australie, et cela sans esprit de retour. Mais il importe de remarquer que l'émigration n'est possible qu'à ceux qui possèdent déjà quelque capital : il faut non seulement payer le passage, mais avoir quelques ressources pour vivre et pour s'établir en arrivant.

On peut supposer les frais de la traversée payés par le gouvernement même provincial, et cela s'est vu en Angleterre; mais les pays d'émigration ne sont pas contraints de recevoir de tels misérables. Le gouvernement des États-Unis les repousse absolument. On a vu cependant en certaines parties de l'Allemagne, et notamment dans le pays de Bade, assure, dans son curieux rapport sur le *Paupérisme dans le Bas-Rhin*, M. Reboul-Deneyrol, des populations entières se concerter et payer aux habitants pauvres, mais pourvus de l'*indigénat*, leur transport en Amérique, contre renonciation de leurs droits sur les communaux.

La charité légale s'est trouvée si insuffisante qu'elle a dû appeler la charité privée à son aide. L'entreprise était hasardeuse: car, ainsi que fait remarquer M. Reitzenstein, la charité privée est fort refroidie par l'existence de lois sur l'assurance obligatoire. Et cependant, c'est la charité privée qui a pris contre la mendicité les mesures qui semblent jusqu'ici avoir été les seules efficaces. D'abord, diverses sociétés catholiques ou même protestantes ont établi des auberges pour les artisans pauvres. On sait en effet que les « compagnons » allemands avaient coutume à une époque qui n'est pas éloignée, d'aller chercher du travail de place en place et de mendier pour faire la route, ce qui n'emportait aucune idée de déshonneur : il y a un demi-siècle à peine, les étudiants pauvres mendiaient au besoin. Quoique les idées aient changé et aussi les coutumes, on trouve encore beaucoup d'ouvriers qui voyagent pour chercher de l'ouvrage; c'est à leur intention que sont organisées les *auberges* dont il s'agit. On ne se borne pas à les nourrir et à les loger à leur passage, on leur fournit des indications et des références pour se procurer du travail et on les assiste en diverses manières.

Ce procédé a même été étendu à tous les mendiants sans distinction de confession ni d'origine. Le Wurtemberg a commencé en 1880 et les autres parties de l'Allemagne ont suivi. Il y a aujourd'hui entre douze et quinze cents de ces asiles situés les uns dans les villes, les autres dans les campagnes.

Les pauvres qui s'y présentent reçoivent des secours temporaires, mais en échange d'un travail proportionné à leurs forces; qui refuse de travailler n'a pas droit au secours. Les membres des premières sociétés (car elles étaient à l'origine fondations privées) s'engageaient à ne rien donner en particulier, si bien qu'on vit les mendiants s'écarter des endroits qui avaient de ces stations, et c'est ce qui en fit créer de nouvelles. Les communes et les districts ont imité les sociétés privées et, d'après M. Reitzenstein, sur 1,191 stations existant en 1885, 150 seulement appartenaient à des sociétés privées, 272 avaient été fondées par des communes et 760 par des districts (nos arrondissements). Malheureusement un grand nombre d'asiles communaux ou de districts n'exigent pas de travail des indigents secourus, ce qui est un fâcheux oubli du but primitif de l'institution.

On fait d'autre part des tentatives pour mieux atteindre ce but : c'est ainsi que diverses stations ont reçu comme annexes des bureaux de placement où l'on procure du travail en dehors de l'asile à ceux qui montrent vraiment le désir de travailler. On s'efforce d'ailleurs, au moyen de sortes de passeports visés en chaque endroit, de reconnaître les hôtes de ces asiles. On veut, comme nul ne doit rester plus de vingt-quatre heures ni revenir avant trois mois, empêcher les mendiants de profession d'aller d'une station à l'autre et les distinguer des ouvriers momentanément malheureux. On est arrivé aussi à faire tenir par des religieuses une centaine de ces stations que l'on avait dû en commençant placer soit chez le garde champêtre, soit chez quelque particulier ou même dans une auberge ordinaire. Les inconvénients de ce dernier emplacement n'ont pas besoin d'être indiqués.

« Ces stations, dit M. de Reitzenstein, ont pour complément les colonies agricoles qui recueillent le vagabond ou le malheureux sans travail, désireux de se réhabiliter et de se refaire au moral et au physique par quelques mois de rude labeur. » Elles sont récentes, car elles remontent à six ans seulement. L'auteur que je suis n'en citait que douze, et il y en a vingt-

six aujourd'hui (mai 1889). Le fondateur de la première a été un pasteur du Wurtemberg, M. Bodelschwing, qui, assailli par la foule des mendiants, eut l'idée de leur offrir du travail. Il employa ceux qui acceptèrent à défricher les landes de l'endroit qu'il habitait, et puis il fit des recrues et bientôt d'autres colonies se fondèrent sur le modèle de la sienne. Voici quel en est le régime : Un contrat est passé entre la colonie et le mendiant; celui-ci s'engage à travailler pour la nourriture et le gîte seulement. En fait, après deux semaines, il lui est attribué 30, puis 50 centimes par jour qui lui servent à acheter de vieux vêtements. On ne peut faire plus, car le travail de ces pauvres est si peu productif que le revenu est loin de compenser la dépense, et la charité privée ou les subventions officielles doivent combler la différence. M. Bodelschwing a reçu ainsi un subside de 50,000 francs de son gouvernement.

Les directeurs de ces colonies s'efforcent d'amender par le travail ceux qu'ils occupent et de les placer ensuite.

Il n'est guère possible, lorsqu'on traite de l'assistance en Allemagne, de passer sous silence les tentatives faites en ce moment par le chancelier de l'empire, pour organiser l'assistance obligatoire. On sait que cette assistance se présente sous trois formes : assurance contre les maladies, assurance contre les accidents et assurance contre la vieillesse. Les deux premiers modes sont déjà en vigueur et le troisième, adopté enfin par le Parlement de l'empire, grâce à l'énergique insistance de M. de Bismarck, n'entrera en force qu'en 1891.

Le principe est que tout salarié des villes ou des campagnes dont le gain ne dépasse pas 2,000 marcks (le marck 1 fr. 25), doit être assuré contre la maladie, contre les accidents, contre la vieillesse.

Contre la maladie, l'assuré choisit son assureur, compagnie privée ou assurance municipale. Les compagnies privées doivent seulement remplir certaines conditions marquées par la loi. L'ouvrier paye les deux tiersde la prime et même la prime entière, s'il s'assure à une compagnie privée, et il a droit

en échange à certains secours marqués. C'est mettre sur des compagnies spéciales et aux frais de l'assuré l'obligation du secours, qui autrement serait à la charge des communes et sans versement de la part de l'ouvrier.

Pour les assurances contre les accidents, la prime est due uniquement par les patrons, qui doivent former entre eux et par profession des sociétés comprenant les patrons, soit d'une province, soit de l'empire entier. Ils versent pour chaque ouvrier employé une somme variable suivant les métiers, et suffisante pour assurer le payement des indemnités dues en cas d'accidents et qui sont aussi marquées par la loi. Ces sociétés relèvent d'un bureau de l'empire siégeant à Berlin et qui tient tout sous son étroite dépendance.

Quant à l'assurance contre la vieillesse, elle doit avoir pour objet de fournir aux ouvriers âgés de plus de 70 ans une pension variant de 120 à 370 marcks. La prime est payée partie par les ouvriers, partie par les patrons, et partie par l'État.

Les deux premières assurances étant récentes (les lois qui les établissent sont de 1883 et 1884), on ne peut dire encore quels effets elles sont appelées à produire ; ce que l'on peut signaler, c'est que le nombre des malades a fort augmenté et que pour l'assurance contre les accidents les frais de cette administration compliquée ont, en certaines sociétés, dépassé le montant des secours. Ainsi, en 1886, on a payé en indemnités aux blessés 1,711,699 marcks, et en frais d'administration 2,324,294 marcks, soit 135 p. 100. Mais cette sorte d'assurance, par sa nature, profite peu aux ouvriers des campagnes.

M. de Bismarck, en faisant établir ces assurances, a surtout poursuivi un but politique ; il a voulu gagner les ouvriers et les enlever au parti socialiste. Il a peu réussi, si l'on considère que les candidats socialistes ont obtenu plus de voix depuis le vote des deux dernières lois qu'ils en avaient eu avant, et si l'on regarde les grandes grèves de ces temps derniers. Au point de vue charitable, les communes ont pu se trouver soulagées dans quelque mesure, mais cette mesure a dû être bien faible dans les campagnes, car les salariés seuls ont part

à ces assurances; les petits cultivateurs, les petits artisans dont le nombre est grand en bien des parties de l'Allemagne, et qui souvent gagnent moins que les salariés, n'en profitent nullement; ils doivent comme avant s'adresser aux communes, s'ils sont dans le besoin; il en sera de même pour cette colossale entreprise qui veut assurer des pensions à des millions de personnes; elle ne profitera qu'aux seuls salariés et sera pour les autres contribuables une nouvelle et lourde charge; elle aggravera leur situation, loin de l'améliorer.

M. de Reitzenstein montre peu de confiance dans ces systèmes d'assurance obligatoire; à son avis, le remède doit être cherché ailleurs.

Il a remarqué que la misère est moindre dans l'Ouest de l'empire, où la propriété est très divisée et où existent des communaux, que dans l'Est, pays de grandes propriétés où le paysan est seulement journalier et, par suite, nomade, parce que rien ne l'attache au sol. Ainsi : division du sol, maintien des communaux, voilà ce qu'il souhaite; le premier de ces souhaits ne peut évidemment s'appliquer à la France.

Ce qu'il faut retenir, c'est le peu d'efficace du principe de l'obligation, en un pays pourtant où il est ancien et où ses inconvénients ont été atténués par une législation récente. Les seuls bons effets, les seules fondations utiles viennent de la charité privée. Il faut dire, comme fait en terminant M. Reitzenstein : « La valeur des secours dépend de la manière dont on les donne; la meilleure législation ne peut faire ce que fera un cœur plein de dévouement et de zèle. »

§ 3. — La Suisse.

On vient de voir ce qu'avait produit le régime de l'assistance obligatoire en deux grandes monarchies, dont l'une est peut-être la plus riche nation de l'Europe. Il faut chercher quels sont ses effets chez un petit peuple où l'économie a toujours été

poussée loin, parce qu'il a été longtemps pauvre et que l'épargne y était de nécessité autant que de tradition.

Les anciennes lois des cantons suisses contre les indigents valides sont au nombre des plus rigoureuses de l'Europe, et la rudesse de caractère des gouvernements d'alors en assurait l'exécution. Les mendiants étaient punis non seulement du travail forcé et des verges, mais on les faisait jeûner. A Fribourg, on les enrôlait de force dans les régiments que le canton fournissait aux puissances étrangères.

Un traité portait que chaque canton s'engageait à garder ses pauvres et à ne pas les laisser franchir la frontière. Les pauvres invalides, les seuls qui eussent droit aux secours, n'en pouvaient réclamer qu'à défaut d'une famille en état de les soutenir. On allait si loin dans cette voie que la réclamation s'adressait jusqu'aux parents des cinquième et sixième degrés. Puis on s'efforçait de rendre dure et pénible la situation de ceux même que les autorités jugeaient avoir droit aux secours. Tantôt, on les envoyait chez les contribuables successivement, ou bien on les adjugeait à qui voulait s'en charger pour la moindre somme avec droit pour l'adjudicataire d'en tirer comme travail tout le parti possible; M. le pasteur Naville a fait une triste peinture de la situation de ces malheureux. D'autres fois, on les internait dans « des maisons de pauvres » qui étaient de vrais dépôts de mendicité, parfois petits, mais où la vie était dure et pénible. De plus, les pauvres secourus perdaient la qualité de citoyens et tombaient en tutelle; ils avaient un dur tuteur en la personne de la commune qui leur donnait des secours. Recouvraient-ils quelque aisance, leur permettant de n'être plus secourus, ils ne retrouvaient leurs droits politiques qu'après avoir acquitté tout ce que la commune avait avancé pour eux; au besoin, le prélèvement était fait d'office.

Les pauvres ne pouvaient se marier sans l'autorisation de la commune et ordinairement la commune refusait. En un endroit on donnait aux pauvres un vêtement, ou du moins une marque distinctive spéciale comme on faisait au moyen

âge pour les juifs ou pour les lépreux; ailleurs, on publiait leur nom à l'église avec indication de ce qui était alloué à chacun d'eux; on les faisait même conduire à l'église sous escorte, etc.

D'autre part, les communes s'appliquaient, comme on l'a toujours vu dans les pays d'obligation, à repousser les pauvres. On en a vu qui, pour ne pas augmenter le nombre des indigents natifs, expulsaient les femmes en état de grossesse que l'on savait être sans ressources pour l'avenir. Comme les filles enceintes devaient faire une déclaration à la municipalité, celle-ci abusait souvent du droit de recherche de la paternité pour attribuer l'enfant à tel ou tel habitant que l'on savait pouvoir l'entretenir.

« Dans le canton de Vaud qui est riche, écrivait M. de Gérando, le huitième des habitants est secouru et c'est le quart dans certaines communes. »

M. Moreau Christophe, qui écrivait peu après, assurait que dans le canton de Lucerne certaines communes avaient le quart de leurs habitants assistés et un autre quart hors d'état de payer la taxe spéciale. A Ruderswyll, disait-il, la taxe des pauvres a passé de 870 francs à 2,400. Dans une commune de Berne, où elle était assise sur les bestiaux, elle avait passé de 0 fr. 15 c. à 3 fr. 70 par tête; en une autre commune, elle avait augmenté soixante fois.

Malgré cela, le nombre des pauvres croissait toujours; certaines communes impuissantes à fournir les secours auxquels elles étaient tenues, en venaient à de singuliers compromis. A Unterwald, on avait permis aux pauvres de mendier une fois par semaine, mais tous ensemble, sous la conduite d'un gendarme. Que devenait le principe qui condamnait si fort la mendicité?

En même temps, on voyait se produire l'inconvénient inhérent à la charité officielle, surtout à l'obligatoire: « Le caractère de bienfaisance, écrivait-on de Berne à M. de Gérando, disparaît pour faire face à une simple obligation pécuniaire. L'administration des pauvres a perdu l'esprit de bienveillance pater-

nelle et s'est presque exclusivement réduite à un régime matériel de comptabilité. Le pauvre cependant, exclu par la loi de l'exercice des autres droits de bourgeoisie pendant qu'il est admis aux secours, se dégrade par l'humiliation qu'on lui fait subir. » Il se dégradait tellement qu'on a vu dans le canton de Fribourg où la loi défendait de faire l'aumône en accordant une prime aux dénonciateurs, des mendiants dénoncer, pour toucher cette prime, ceux qui avaient eu pitié d'eux.

On comprend après cela ce qu'écrivait un Génevois, M. Cherbuliez (*Journal des Économistes*, juin 1857) : « La misère est devenue depuis trois siècles, surtout dans les États réformés, une cause d'inquiétude et d'embarras pour les gouvernements, un sujet de méditation pour les penseurs, une question à l'ordre du jour pour les écrivains et pour le public ». « Le principe posé au XVIe siècle, disait-il encore, n'a eu tout son effet qu'au XIXe. Depuis 1815, ce qui est alarmant, c'est l'accroissement de sacrifices que doit s'imposer la société pour le soulagement de la misère. Il s'agit de combler ou plutôt de fermer un abîme qui finirait par engloutir les revenus que le riche consomme et ceux qu'il épargne, jusqu'à ce que la société entière présentât le spectacle étrange d'une multitude innombrable de gueux qu'entretiendrait dans l'oisiveté un peuple de producteurs réduit à se contenter lui-même du strict nécessaire. »

Et pourtant, il faut le redire, celui qui écrivait cela vivait dans le pays le plus propre, parce que le pouvoir y était aux mains de petites municipalités très âpres et très économes, à atténuer les vices du régime. Mais quelles mesures peuvent faire disparaître le mal causé par ce principe même de l'assistance obligatoire qui, en dépit de toutes ses rigueurs, ôte l'initiative et le goût de l'effort à ceux qui se sentent sur le penchant de la misère ou y sont déjà ?

Une commission nommée en 1836 par le gouvernement bernois et dont M. Cherbuliez nous rapporte les conclusions, « énonçait comme résultat de toutes les investigations qu'elle avait faites, de toutes les informations qu'elle avait recueillies,

de toutes les études auxquelles elle s'était livrée, la conviction intime que la vraie cause de l'accroissement continuel du paupérisme dans le canton, la vraie racine du mal que l'on combattait en vain depuis si longtemps, se trouvait dans l'obligation légale imposée aux communes.

« Cette vérité était ainsi pour la première fois officiellement reconnue et déclarée. »

Devant ces résultats et ces déclarations, les législateurs du canton se décidèrent, après dix ans, à rendre une loi qui enfin supprimait l'obligation imposée aux communes, mais laissait subsister l'administration communale de la charité et la taxe des pauvres, c'est-à-dire l'organisation même qu'il eût fallu détruire. Aussi la loi ne fut pas appliquée.

« Le paupérisme, dit M. Cherbuliez, a été s'aggravant de plus en plus... Tous les symptômes et les résultats de la charité légale se manifestent et se réalisent avec une persistance et une notoriété qui ressemblent à un défi. On dirait que le paupérisme chante victoire et insulte à l'impuissance du législateur. »

Aujourd'hui, l'assistance a cessé d'être obligatoire dans les cantons de Genève, de Vaud et de Fribourg; elle l'est toujours dans les autres. A la vérité, la Constitution fédérale, revisée en 1874, contient divers adoucissements au régime, analogues à ceux qui ont été introduits par la loi allemande. Ainsi, elle assure à tout citoyen suisse le droit de s'établir en un point quelconque de la Fédération, sans qu'on puisse exiger de lui ni cautionnement ni aucune autre marque d'aisance; elle supprime pour le mariage toute nécessité d'une autorisation administrative.

Mais « dans les cantons où existe l'assistance à domicile, l'autorisation de s'établir peut être subordonnée, s'il s'agit de ressortissants du canton, à la condition qu'ils soient en état de travailler et ne soient pas tombés à leur ancien domicile dans le canton d'origine d'une manière permanente à la charge de la bienfaisance publique. »

De plus, « l'*établissement* peut être retiré à ceux qui tombent

d'une manière permanente à la charge de la bienfaisance publique et auxquels leur commune ou leur canton d'origine refusent une assistance suffisante après avoir été officiellement invités à l'accorder. »

Chaque canton suisse ayant sa législation, on trouve forcément certaines différences dans la manière de pratiquer l'assistance. Ces différences toutefois sont moindres qu'on pourrait croire. Entre la loi sur l'assistance de Zug qui est de 1880 et celle de Berne qui remonte à 1807, la ressemblance est grande et on est surpris d'en trouver autant entre l'ancienne pratique et ce qui se rencontre de nos jours.

Partout on rencontre l'obligation de secours imposée aux communes, mais ces secours sont dus tantôt par la commune municipale et tantôt par la commune bourgeoise. On nomme ainsi un groupe restreint formé des habitants qui, dans la commune, ont le droit de bourgeoisie : privilège acquis par naissance ou à prix d'argent et qui donne droit à la jouissance de biens quelquefois importants. Il arrive même que les secours sont dus par la commune ecclésiastique, groupe formé des habitants de même religion et ayant aussi ses biens propres.

C'est ce qui a lieu notamment lorsque ce patrimoine contient d'anciennes fondations pieuses destinées au soulagement des pauvres, soit d'une manière générale, soit avec affectation spéciale, par exemple à l'entretien d'un hospice.

Les biens provenant d'anciennes fondations destinées à l'assistance, qu'ils rentrent dans le patrimoine de l'une ou de l'autre de ces diverses communes, sont les premiers fonds affectés aux secours. C'est seulement s'ils n'existent pas, ou sont insuffisants, que la commune doit y pourvoir au moyen de l'impôt, et l'on a recours en ce cas, suivant l'importance de la somme nécessaire, soit à l'impôt ordinaire, soit à une taxe spéciale portant ou sur le capital mobilier ou immobilier (de 1 à 5 p. 100 du montant de ce capital), ou bien se divisant entre tous les habitants, à raison de tant par feu.

Mais on a toujours soin, et ceci est notable, de conserver

intact le patrimoine des pauvres; jamais on ne dépensera au-dessus du revenu. S'il ne suffit pas, on demandera le supplément à l'impôt; le capital est un dépôt sacré qui ne doit pas être diminué.

Bel exemple et bien digne d'être proposé à certains de nos conseils municipaux, à celui surtout de notre capitale qui, allègrement, aliène le patrimoine des pauvres pour suffire à des accroissements de charges ne venant que du besoin de contenter ses passions irréligieuses et nullement du désir de soulager les malheureux.

A qui est due l'assistance et en quelle manière est-elle due? Sur le premier point, la loi de Zug, que je cite à titre d'exemple comme étant la plus récente, dit : Sont regardés comme pauvres et doivent être secourus : 1° les orphelins sans ressource, ainsi que les enfants qui ne reçoivent pas de leurs parents les soins nécessaires pour leur éducation physique et morale et qui ne sont pas suffisamment soutenus par la charité privée; 2° les personnes devenues incapables de gagner leur vie par l'âge, les infirmités, la maladie, le dérangement d'esprit et qui n'ont pas d'autres ressources; 3° les familles qui, par suite de malheurs survenus, ne peuvent temporairement trouver de quoi vivre. L'assistance publique doit encore se charger du soin des malades pauvres; elle peut, pour cet objet, passer des traités avec les médecins.

Les indigents secourus ne peuvent exiger qu'on les assiste de telle ou telle manière déterminée. Les communes assistent comme elles l'entendent, soit à domicile, soit en des maisons de pauvres où les individus secourus peuvent être contraints au travail.

Le régime de ces maisons varie suivant les cantons et presque suivant les communes. Une loi d'Argovie, de 1883, parle de maisons « à ménages communs », et les montre placées sous la surveillance de l'autorité cantonale, ce qui est une nouveauté; jusqu'ici les communes étaient maîtresses. L'autorité centrale tend à intervenir au moins comme contrôleur et comme conseil, ainsi qu'on a vu en Angleterre.

Une loi de Saint-Gall, de 1880, porte que les enfants secourus par l'assistance publique devront être élevés dans des établissements spéciaux ; c'est à titre d'exception seulement qu'on peut les placer chez des familles de cultivateurs. Je note ceci parce que notre assistance publique s'efforce, tant qu'elle peut, de placer les orphelins et enfants délaissés chez des paysans ; qu'elle croit ainsi agir non seulement dans l'intérêt des finances publiques, mais aussi et surtout dans l'intérêt des enfants. L'opinion contraire se trouve ici bien nette, et comme elle émane de gens très économes et très pratiques à la fois, il en faut conclure qu'ils ont trouvé quelque grave inconvénient à l'autre système ; elle méritait d'être rapportée.

Les questions d'assistance sont réglées directement, ou par les magistrats municipaux, ou par une commission spéciale dite « bureau des pauvres ». Mais, dans les deux cas, on trouve des agents « surveillants des pauvres », « pères des pauvres », « mères des pauvres », chargés de l'exécution et des détails quotidiens.

Les communes qui ont fourni des secours sont soigneuses de rentrer dans leurs déboursés s'il survient des ressources à l'indigent assisté. A-t-il droit de bourgeoisie ? Ses revenus sont appréhendés par le bureau des pauvres. On va même si loin dans cette voie que la loi de Zug (le lecteur voudra bien prendre garde qu'il s'agit, non d'anciennes coutumes, mais d'une législation écrite et toute moderne [1]) porte que l'on peut reléguer « dans des maisons de pauvres ou dans tout autre établissement convenable pour y être astreints à un travail conforme à leurs aptitudes » ceux qui réclament l'assistance pour leurs enfants.

La même loi ajoute : « L'administration a le droit d'infliger à des personnes paresseuses, négligentes et débauchées qui, seules ou avec leur famille, sont à la charge de l'assistance publique, une réclusion de huit jours au plus, avec ou sans réduction de nourriture.

[1] On en trouvera la traduction dans l'*Annuaire étranger* de 1881, publié par la Société de législation comparée.

« Le Conseil d'État (pouvoir exécutif) peut autoriser à placer ces individus dans une maison de travail forcé, pour une durée de trois ans, comme il peut aussi défendre aux individus assistés ou aux parents d'enfants assistés (qu'on remarque bien cette idée qui revient sans cesse) la fréquentation des cabarets et des jeux. »

Voilà des mesures bien faites pour nous surprendre, mais en harmonie avec l'état social de la Suisse où les communes ont conservé un pouvoir qui appartenait autrefois, par toute l'Europe, aux municipalités, alors que les cités étaient petites et peuplées de familles anciennes, avec quelques forains sans droits politiques, si bien que ces autorités locales avaient vraiment l'exercice de la puissance paternelle et poussaient leur pouvoir jusqu'à régler la vie privée des citoyens.

« Les conseils (dirigeant les différentes communes), dit un rapport émané du Conseil d'État fédéral et exposant l'organisation de l'assistance en Suisse[1], ont sur les habitants de la commune les droits d'un père sur ses enfants. En effet il leur est permis de faire enfermer disciplinairement dans une maison de correction ceux qui vivent dans le libertinage et dont la conduite doit, tôt ou tard, jeter les enfants dans la misère... Leur autorité s'exerce même à l'égard des oisifs ou paresseux qui sont tombés ou qui tomberont fatalement et prochainement à la charge de leur famille ou de la commune. »

On peut proposer cet exemple à ceux qui estiment que la démocratie doit être un état social sans règle et sans mœurs et qui, pour réclamer un pareil état de choses, prétendent s'autoriser de l'exemple des démocraties existantes.

Le document que je cite continue : « Les coupables se montrent-ils incorrigibles ? Les peines alors s'aggravent du jeûne et des punitions corporelles qui, avant la loi de 1874 (la loi constitutionnelle), se traduisaient pour les fainéants par un certain nombre de coups de verge.

« Dans quelques cantons, les mauvais sujets sont inscrits

[1] Cité au *Journal de statistique*, 1879, p. 211 et suivantes.

sur une « table noire » et leur nom est affiché chez tous les cabaretiers auxquels il est défendu de leur vendre à boire. »

Enfin il faut ajouter que dans tous les cantons, sauf un (celui de Zug), les indigents secourus perdent leurs droits politiques, auxquels les Suisses tiennent fort, et ne les recouvrent, après même qu'ils ont cessé d'être assistés, que s'ils remboursent les secours qu'ils ont reçus de la commune.

Malgré une pratique si dure, le nombre des pauvres, on l'a vu, ne paraît pas diminuer. On attendait beaucoup de la loi bernoise (de 1807) sur les pauvres, dit M. Cherbuliez, mais il eût fallu pour l'appliquer tout le zèle, tout le dévouement dont la charité individuelle est seule capable. La taxe des pauvres s'accrut toujours, malgré les efforts de l'État (canton) pour y mettre un terme ou au moins pour lui donner des bornes. »

Et pourtant les populations agricoles de la Suisse peuvent compter parmi les plus heureuses. Non seulement elles profitent de l'abord des nombreux étrangers qui visitent leur pays, mais leurs charges fiscales sont minimes et elles ne connaissent pas l'impôt du sang. La propriété y est divisée et la production du bétail, celle du lait, du beurre et du fromage sont de celles qui ont le moins à souffrir de la crise agricole actuelle. Dans les cantons du centre, l'existence des vastes communaux des *almende* assure le nécessaire aux habitants ayant droit de bourgeoisie, c'est-à-dire, dans ces cantons, à presque tous. Dans les cantons de l'ouest où ces *almende* ne se trouvent pas ou se trouvent peu, le paysan joint souvent à l'élève du bétail ou à la culture du sol une petite industrie : la sculpture sur bois, la fabrication de ressorts de montres qui l'occupe tout le temps qu'il ne donne pas à la terre et augmente ses profits. Les domestiques et journaliers, qui sont du reste en petit nombre, sont bien nourris et aussi bien payés que de bons artisans.

Et cependant, il y a des pauvres, et il y en aura toujours, parce qu'il y aura toujours des orphelins, des veuves et des vieillards sans appui, des malades et des infirmes, enfin des faibles et

des malheureux, et pour les secourir, dans ce pays d'assistance légale comme dans le précédent, en Suisse comme en Allemagne, on n'a pas vu de meilleur moyen que de faire appel à la charité privée.

« Le conseil communal, dit la constitution de Zug, doit favoriser la fondation de sociétés de bienfaisance privée sur une base aussi étendue que possible et aider leur fonctionnement. »

« L'assistance des pauvres, suivant la loi bernoise [1], doit, autant que possible, être abandonnée aux associations de charité et les autorités communales ont le devoir de travailler à la création de ces associations et de les seconder dans l'accomplissement de leur tâche. »

Mais il est toujours hasardeux de faire appel à la charité privée, en présence de l'assistance officielle forcée et de la taxe des pauvres. C'est un appel qui réussit quelquefois, on l'a vu en Allemagne, on le voit en Suisse; n'est-il pas destiné à échouer le plus souvent?

A Lucerne, écrivait, il y a trente ans, M. Moreau Christophe, on répond souvent : « Nous avons donné à cause de la loi, nous ne pouvons donner plus ». Dans l'Appenzel, on refuse de donner à l'église sous prétexte que les taxes forcées sont préférables, attendu que personne ne peut s'y soustraire.

Voilà ce qui se disait alors; tiendrait-on aujourd'hui un autre langage? Mais toujours le principe d'obligation glacera les cœurs, endurcira les oreilles, fermera les mains de ceux à qui on tenterait de s'adresser. N'est-ce point son effet ordinaire? On l'a introduit, il y a dix ans, dans les fabriques, avec la loi de 1877 qui contraint les patrons de faire pour leurs ouvriers, en cas de maladie ou d'accident, ce que nombre d'entre eux faisaient volontairement et faisaient mieux. L'effet de cette loi a été d'arrêter toutes leurs dispositions bienfaisantes.

« Du moment, écrivait l'un d'eux [2], ou malgré tout ce qu'ils

[1] *Les Constitutions européennes*, par Demonbynes, 2e édit., 1884, p. 368.

[2] A M. René Lavollée, qui le rapporte dans son ouvrage sur les *Classes ouvrières en Europe*, 2e édit., t. II, p. 38.

ont fait spontanément, on impose dans un but socialiste aux patrons une loi de fabrique que rien ne justifie, on ne doit pas être surpris si ceux-ci, voyant l'État interposer sa lourde main, laissent à l'État le soin de prendre désormais les mesures nécessaires.

« Autrefois, des fabricants bienveillants pouvaient s'imposer des sacrifices pour améliorer le sort de leurs ouvriers, mais aujourd'hui... on ne doit plus s'attendre à ce qu'ils fassent de nouveaux efforts dans l'intérêt de leurs coopérateurs. »

Voilà la raison qui rendra éternellement vains les efforts de l'autorité suisse pour susciter un grand élan de charités particulières. On ne fait pas volontiers une chose à laquelle on est contraint.

Et l'on comprend bien que les habitants du Jura bernois, ancienne partie française réunie à la Suisse en 1815, et qui ont conservé nos lois civiles, aient considéré comme un privilège, auxquels ils tiennent fort, de n'être pas soumis à la loi de l'assistance forcée. Ils voyaient fonctionner le système autour d'eux, ils entendaient les récriminations des communes se renvoyant leurs pauvres, ceux-ci durement traités et étant malgré cela une pesante charge, et ce spectacle leur a été une utile leçon. Puisse-t-il en être une aussi pour les partisans peu réfléchis que le régime de l'assistance obligatoire compte parmi nous et qu'ils méditent cette appréciation d'un Suisse sur le Jura bernois : « Il est, nous dit M. Cherbuliez, à l'abri du fléau qui désole la partie allemande. »

§ 4. — Autres pays [1].

L'assistance est encore obligatoire en Autriche, en Danemark, en Suède, dans quelques-uns des États de l'Union américaine et enfin en Finlande et dans les provinces baltiques

[1] La partie moderne des renseignements qui suivent a été puisée dans l'article très complet du *Nouveau Répertoire* de Sirey sur l'assistance publique dû à MM. Fernand Worms, avocat à la Cour d'appel, Gori et Derouin.

qui, bien qu'appartenant à l'empire russe, sont en partie habitées et en grande partie dominées par des Allemands d'origine. Il ne faut donc pas s'étonner d'y trouver les coutumes et les institutions germaniques.

Rien de particulier à dire sur l'Autriche, où l'on trouve constamment l'obligation des secours à la charge des communes, mais sans que cette obligation écrite cependant dans la loi confère au pauvre aucune action.

En Danemark, anciennement, le bureau des pauvres formé dans les campagnes du curé (protestant), du chef de police et de de quelques notables, pouvait, comme le secours etait dû, mais seulement en compensation d'un travail équivalent, offrir l'indigent solliciteur après l'office du dimanche à qui voulait l'employer. Si personne ne le réclamait, le bureau pouvait l'offrir dans les paroisses voisines.

Le pauvre qui refusait de travailler était puni de prison. Sur le produit de ce travail forcé, l'indigent devait rembourser les sommes dépensées pour lui par la commune, en attendant son placement. Son linge et ses effets servaient de gage et reçevaient en conséquence une marque qui en empêchait la vente, ou du moins faisait de cette vente un détournement comme est la vente de tout objet saisi et réputé ainsi appartenir aux créanciers.

Cette pratique, comme partout, a été adoucie ; mais la commune à qui incombe, d'après les lois constitutionnelles de 1861 et 1866, l'obligation du secours peut exiger de l'indigent secouru un travail correspondant à ses forces, et le séjour dans la maison des pauvres ou dans une maison de travail instituée exprès. C'est une condition que nous avons vue déjà. Voici ce qui est particulier au Danemark. L'indigent assisté ne peut se marier sans le consentement de la commune qui l'a secouru, s'il n'a pas restitué le secours reçu dans les cinq années qui précèdent. Cette disposition toutefois ne s'applique qu'aux hommes. La privation de droits politiques, conséquence de la qualité d'indigent secouru, subsiste tant que les secours perçus n'ont pas été restitués.

En Danemark aussi, nous retrouvons une taxe spéciale destinée à subvenir aux frais de l'assistance publique communale.

Une loi suédoise de 1833 portait que tout individu sans emploi serait mis à la disposition de la police, qui fixerait sa résidence et lui marquerait un délai pour se procurer de l'ouvrage.

Ceux qui n'avaient pu en trouver dans le délai imparti, devaient être enrôlés dans l'armée ou dans la marine, et les gens incapables de servir, enfermés dans une maison de correction.

On avait pensé ainsi diminuer le nombre excessif des pauvres secourus, et M. Moreau Christophe, qui écrivait plus de quinze ans après, assurait qu'ils étaient en telle quantité que dans quelques communes, où existait le système de la « Ronde », certains contribuables en devaient loger jusqu'à quarante à la fois.

La législation actuelle est moins rude. Elle met comme partout le secours à la charge des communes, qui le donnent à leur manière et se procurent comme elles l'entendent les ressources nécessaires.

Il semble d'ailleurs que les Scandinaves aient trouvé un remède à leur pauvreté dans l'émigration, car le nombre d'émigrants qu'ils fournissent aux contrées du Nouveau Monde et même de l'Ancien, est singulièrement élevé, surtout si l'on considère le faible chiffre de leur population.

En Norwège, le principe d'obligation a été aboli en 1863, et ceci est notable. Voilà en effet divers pays : Cantons suisses et Norwège, qui renoncent au régime de l'obligation, après l'avoir pratiqué, et nous ne trouvons aucune nation qui depuis le XVIe siècle ait adopté ce même régime ne l'ayant pas alors. (J'excepte quelques-unes des colonies anglaises formant la république actuelle des États-Unis et qui ont imité en Amérique les institutions de leur pays d'origine.)

On trouve seulement en Norwège un reste des anciennes coutumes. Lorsque la commune juge à propos de secourir un pauvre, le « service des pauvres » devient l'administrateur de

ses biens et peut le faire mettre en tutelle. Il garde de même la propriété des vêtements et outils fournis à cet indigent.

Dans les provinces baltiques, si les ressources ordinaires ne suffisent pas, on y supplée au moyen d'une taxe spéciale payée par les fermiers en proportion de leurs revenus et par les domestiques en proportion de leurs gages. On a vu quelque chose d'analogue en Bavière.

Tout indigent capable de travailler est placé sous la surveillance de la police et doit travailler aux travaux publics pendant un temps fixé par le comité de paroisse, ou aux mêmes conditions chez un fermier, si le comité estime qu'il est tombé dans la misère par sa faute. Voilà bien les anciennes rigueurs et le régime qui se rencontrait, il y a vingt à vingt-cinq ans dans les autres pays d'assistance obligatoire.

Ces rigueurs se trouvent encore en Finlande. D'après une loi de 1865, toujours en force, l'administration (communale) de l'assistance dispose en maître de tout individu qui tombe à sa charge. Et elle ne dispose pas de lui seulement, mais de sa femme et de ses enfants, et ce droit qu'elle tient ainsi de la loi elle peut le transmettre à d'autres personnes. Elle a droit d'appréhender tout ce qui appartient à l'indigent et lui revient d'une façon quelconque, même le salaire qu'il gagne. La dépense faite pour secourir un pauvre est une dette qui pèse sur lui après même qu'il a cessé d'être secouru.

Les communes doivent avoir des maisons de travail qui servent au besoin pour les orphelins, comme les *workhouses* d'Angleterre et pour ceux aussi que la commune fait enfermer pour inconduite. Quant aux mendiants, ils sont punis de la peine des travaux publics.

Si les revenus ordinaires sont insuffisants, il est levé une taxe sur tout habitant de la commune âgé de plus de quinze ans et capable de travailler. Par une disposition fort rare, les membres du « bureau d'assistance », qui dans chaque commune gère les affaires charitables, ont droit à une rétribution. Le pasteur peut toujours prendre part aux délibérations du bureau.

Dans les autres parties de la Russie, l'obligation du secours (toute théorique d'ailleurs) qui incombait aux seigneurs vis-à-vis de leurs paysans a, depuis l'abolition du servage, passé aux communes. Elles sont assez dénuées de ressources pour que cette obligation soit fort illusoire. Le paysan russe individuellement est charitable et ne refuse jamais un morceau de pain et un verre de *kwass* au mendiant qui l'implore : c'est là sans doute le genre d'assistance le plus ordinaire, sinon le seul dans les campagnes de Russie. Ce pays est d'ailleurs dans une situation si différente du reste de l'Europe qu'il n'y a pas lieu de s'y arrêter.

La Belgique n'a point le régime complet de l'assistance obligatoire ; cependant les communes sont tenues de former un fonds pour assister les pauvres ayant le domicile de secours. Elles doivent aussi, comme dans les pays d'assistance, rembourser aux autres communes les frais faits pour leurs pauvres ayant droit de domicile. Elles sont tenues enfin de contribuer à faire un fonds de secours provincial dont le montant est fixé chaque année par la députation permanente (notre conseil général), qui est formé à raison de tant de centimes par tête d'habitant et sert à couvrir les frais d'assistance des indigents sans domicile de secours, des aliénés, sourds-muets et aveugles. Et toutefois, la part assignée à chaque commune est supportée d'abord par les bureaux de bienfaisance (chaque commune doit avoir le sien) et les hospices ; les communes n'y contribuent que pour le surplus.

Une disposition spéciale à la Belgique confère à l'autorité centrale et à celle de la province un pouvoir de contrôle et de direction sur l'administration charitable des communes qui va jusqu'à leur permettre de se substituer pour un temps ou pour un acte déterminé soit à l'administration elle-même, soit à l'un de ses agents, et ces pouvoirs, les autorités qui viennent d'être marquées, en usent, paraît-il, largement.

Le principe de l'obligation entière a existé dans les Flandres et il y a moins de quarante ans qu'il a été aboli. Voici à titre d'historique ce que rapporte un contemporain sur la manière

dont les communes s'acquittaient de leurs obligations. Il n'est pas inutile d'indiquer les effets de ce régime en un temps où il retrouve des partisans parmi nous.

Elles mettaient en pension chez les particuliers les vieillards, les infirmes, les orphelins et, pour obtenir les conditions les plus avantageuses comme prix, elles faisaient de véritables mises à l'enchère.

« Ces adjudications, écrivait en 1846, dans son rapport, le commissaire de Roulers-Thiell, M. Van Damme, se faisaient à peu près de la même manière que la location ou la vente d'un objet mobilier ou d'un animal domestique. Les pauvres qu'il s'agissait de mettre en pension, subissaient une sorte d'exhibition publique et chacun était admis à supputer les charges résultant de chaque infirmité et les profits à tirer des forces qui restaient à chaque sujet. Souvent la mise à l'encan avait lieu au milieu des observations les plus révoltantes et l'adjudication était l'objet de plaisanteries ou d'immorales félicitations à l'acquéreur.

« Les indigents ainsi mis en pension étaient pour la plupart exposés à un traitement plus dur que les plus grands criminels dans les prisons les moins bien aménagées. »

Les mœurs aujourd'hui sont plus humaines et l'on ne voit plus de ces mises à l'encan. Mais quel effet enfin a produit la demi-obligation écrite dans la loi ?

Il suffit d'écouter les nationaux pour entendre des plaintes comme celles-ci : Certaines communes rurales, obligées de rembourser les frais d'hôpital de tel ou tel habitant malade dans une grande ville, sont contraintes de tout sacrifier à cette obligation : hygiène, voirie, tout est négligé, c'est une véritable ruine. Ou bien, il s'agit d'une fille du pays partie dans une ville en qualité de servante et qui, s'étant laissé séduire, entre dans un hôpital de maternité. Sa faute est aussitôt connue de tout le monde dans son pays d'origine, à cause de la réclamation qu'adresse l'hôpital pour se faire rembourser.

Puis, les communes repoussent, tout comme dans les pays d'assistance complètement obligatoire, les ouvriers qui veulent

s'établir sur leur territoire ; il ne faut pas leur laisser acquérir le domicile de secours.

Voici enfin un récent et compétent témoignage, c'est celui de M. René Lavollée dans son historique des classes ouvrières en Europe (t. II, p. 290, 2e édit., 1884) : « Le système d'après lequel la charité publique est organisée en Belgique, loin de favoriser les intérêts réels des classes ouvrières, est considéré par beaucoup de personnes comme exerçant une influence défavorable sur leur situation et sur leur développement. Reposant sur la pensée bienfaisante de venir en aide à tous ceux qui en ont besoin, ce système aboutit en pratique au résultat suivant : placer sur les listes de secours des bureaux de bienfaisance dont les administrateurs sont les dispensateurs de la charité publique dans le pays, de 7 à 800,000 personnes sur une population de cinq millions d'habitants, soit environ une personne assistée sur six, ou en d'autres termes à peu près 1/16 p. 100 de la population totale.

« La quotité des secours accordés à chaque individu assisté devient, en conséquence, extrêmement faible... Les secours ainsi prodigués peuvent sans injustice être considérés comme tendant à démoraliser les masses, en les réduisant à compter pour vivre sur des libéralités accessoires et en offrant pour ainsi dire une prime à l'imprévoyance et à la paresse.

« Les principaux écrivains belges qui ont traité ce sujet, notamment MM. de Broukère et Ducpétiaux, ont tous déclaré que l'assistance publique donnée par l'État ou par les communes sous sa direction, est un des remèdes les plus insuffisants, sinon l'un des plus dangereux que l'on puisse employer contre le mal social qui travaille les classes inférieures. »

En Italie, le principe de l'obligation des secours existe seulement à l'égard des malades. (Je mets en dehors les aliénés et enfants abandonnés qui y sont à la charge des provinces, comme ils sont en France à la charge des départements).

La loi du 20 mars 1865 oblige les communes à fournir aux indigents les soins médicaux sans distinguer entre les étrangers et les nationaux. Peu de communes rurales peuvent avoir

une maison de secours, mais toutes sont tenues d'avoir un ou plusieurs médecins rétribués par la municipalité, qui détermine en même temps leurs obligations. Cette pratique est ancienne; les soins du médecin ont depuis longtemps été considérés comme un service public dû par les municipes à leurs administrés.

Quant aux remèdes, ils ont été jusqu'à ces derniers temps fournis par les couvents, qui les délivraient à titre gratuit. Ils avaient des pharmacies où se faisaient même des pansements; ils servaient en un mot de dispensaires. Depuis que la plupart ont été supprimés, je ne puis dire comment a été résolue la question de fourniture des remèdes aux malades des campagnes.

Il faut se souvenir aussi que nulle part les fondations privées, les *opera pia*, ne sont aussi nombreuses. En 1878, d'après l'article de M. Worms, on en comptait 17,875 dont plus de 9,000 gérées par des congrégations religieuses de charité; en outre, 1768 étaient dirigées par les évêques ou les curés et 240 dépendaient des fabriques d'église, ce dont on ne sera pas surpris, si l'on considère que ces fondations sont dues surtout à l'esprit religieux. Ces *œuvres pies* (c'est le nom qu'elles ont gardé en Italie) sont en effet d'anciennes fondations analogues à celles qui ont existé autrefois dans nos campagnes et se proposant la même fin, à savoir de subvenir aux besoins du culte, de l'éducation des pauvres et des secours à leur fournir. Souvent la même fondation a les trois objets ou deux d'entre eux. Le plus grand nombre a une fin charitable : soutenir un hôpital, un orphelinat, un hospice, permettre des distributions de blé, de maïs ou même d'argent aux pauvres de tel endroit.

Leur nombre d'après une récente statistique (1889) arrivait presqu'à 22,000, non compris encore certaines œuvres vraiment charitables et utiles, toutes rurales d'ailleurs, les *Monti frumentarii*, sortes de monts-de-piété agraires d'origine ordinairement ancienne et qui font aux cultivateurs, mais sans leur demander de gages ni même ordinairement d'intérêts, des prêts de grains soit comme semences, soit même pour leur permettre de subsister en attendant la récolte, lorsque l'année

a été mauvaise. Les prêts se font parfois en argent et dans le même but.

Il ne s'agit en tout cela que des fondations existantes dues à la libéralité des ancêtres et nullement des charités courantes qui se font encore largement sur tous les points de la Péninsule, quoiqu'avec les irrégularités inévitables en pareil cas.

Il ne sera parlé de l'Espagne que pour attirer l'attention sur un point spécial de la législation de ce pays. L'assistance n'y est non plus obligatoire que parmi nous; mais des secours sont donnés, ou par les autorités centrales ou par les communales ou au moyen de fondations privées administrées comme le sont en France nos établissements de bienfaisance publique, c'est-à-dire sous le contrôle et par les soins du gouvernement. Mais voici qui est notable : un décret du roi Charles IV de 1798, confirmé et complété depuis par une loi de 1855, ordonna que tous les biens des établissements charitables seraient vendus et les fonds provenant de ces ventes placés en rentes sur l'État. Ceci s'observe encore pour les dons et legs que reçoivent ces établissements.

Le résultat de cette mesure a été, d'après M. Worms, qu'à diverses reprises le payement de ces rentes ayant été suspendu, ces établissements se sont trouvés sans aucune ressource, ce que je signale à ceux qui voudraient introduire en France un pareil mode de placement et aussi obligé pour les biens des établissements charitables. On a vu que, sans l'imposer par une loi, le gouvernement du second Empire avait pressé sur les commissions dirigeant les établissements charitables pour les amener à le faire.

« Le principe de la loi hollandaise, disait au Congrès d'Amsterdam (1864) un des délégués hollandais, est qu'on laisse agir les particuliers; l'État ou la commune n'interviennent qu'à leur défaut. » Et cette loi n'a pas changé. Il n'y a donc pas à citer la Hollande parmi les pays pratiquant l'assistance obligatoire, mais on ne peut la nommer sans citer ses colonies agricoles. Après des alternatives de succès et de revers, après avoir été imitées dans un pays voisin (la Belgique) qui du reste

y échoua, elles subsistent enfin avec une assiette fixe et donnent un spectacle qu'il faut considérer au moins un instant.

§ 5. — Les colonies agricoles hollandaises [1].

Elles sont l'œuvre d'une société privée fondée en 1818 par le général Van der Bosch, celui qui depuis s'acquit tant de réputation en établissant à Java un système de travail qui a fait la richesse de la métropole au moins pendant de longues années.

Le général, homme actif et intelligent, avait exposé dès l'année précédente dans une brochure qui avait fait du bruit, l'idée de réunir des pauvres, soit pauvres volontaires, soit mendiants que l'on contraindrait; on en formerait des colonies et on les emploierait à défricher les bruyères qui couvraient encore une partie du sol du royaume. Assurément il savait qu'une avance serait nécessaire; mais il espérait que ces pauvres transformés par leur vie nouvelle et par la vue d'un intérêt à poursuivre et d'un but donné à leur existence, ne seraient pas moins changés que le sol et arriveraient à se suffire et à rendre même les sommes avancées dans leur intérêt. Cette considération était belle et l'entreprise méritait d'être essayée. Le général eut la fortune de voir un des fils du roi s'associer à ses efforts, et en 1819 la société, ayant réuni 21,187 souscripteurs et 71,512 florins (le florin 2 fr. 10), érigea sa première colonie.

En 1820, on en fit une seconde, puis d'autres ; on éleva ensuite trois asiles pour les mendiants que l'on ne voulait pas confondre avec les autres pauvres et un asile pour les enfants orphelins, et en 1827 la société possédait 7,000 hectares, dont 2,700 déjà défrichés, et 6,744 habitants. Ce n'était encore qu'une partie du plan du général, il se proposait de recevoir dans ses

[1] Je tire les traits essentiels de cette étude du rapport lu à l'Académie des sciences morales par M. Louis Legrand (*Bulletin* d'avril 1887).

colonies tous les mendiants et orphelins du royaume. Il avait dans ce dessein passé un traité avec l'État, et par ce traité il s'engageait à recevoir et occuper 9,200 mendiants ou abandonnés dont 4,000 enfants, contre une subvention annuelle de 222,000 florins, qui fut plus tard élevée à 322,000, et l'exemption de toute contribution.

C'est la période brillante de la société. Son exemple touche les pays voisins, si bien que la Belgique fonde en 1822 une colonie analogue.

Mais les déceptions arrivent. Le travail des mendiants ne donne que très peu; c'est ce qui arrivera toujours en pareil cas; on n'avait pas considéré que les travailleurs prétendus employés sur ces chantiers n'étaient que des gens ou invalides ou absolument ennemis du travail. Les communes, heureuses de se décharger des pauvres qu'elles secouraient, envoyaient là le rebut de leur population. Puis le général Van der Bosch ayant été envoyé à Java en 1827, les emprunts s'accumulèrent : l'État seul avait prêté 3,600,000 florins.

La société belge avait eu même fortune pour la même cause; mais, n'étant pas soutenue, elle fit faillite dès 1841.

La société hollandaise dut, pour liquider sa situation, abandonner à l'État, en échange de sa créance, les trois colonies de mendiants qui existent encore et ont un rôle analogue à celui de nos dépôts de mendicité avec certaines différences dans la situation et le traitement de ceux qui y sont reçus.

Elle ne garda que des gens aptes au travail, c'est-à-dire 1,778 personnes, réforma son organisation, et depuis s'est soutenue.

Actuellement, le pouvoir, comme dans toute société privée, réside dans l'assemblée générale formée des actionnaires ou plutôt des souscripteurs, car chacun paye par an 2 florins 60, ou environ 5 francs. Dans toute commune payant 52 florins, il peut être formé une section qui a droit, dès que la somme versée par elle s'est élevée à 1,700 florins, de placer un individu ou même une famille dans la colonie. En cas de trop nombreuses demandes, la préférence est accordée, comme il est juste, à la section qui a le plus versé.

Le conseil d'administration est formé de cinq membres dont les fonctions sont gratuites, on leur alloue seulement des frais de séjour. Ils ont à titre permanent un directeur et deux sous-directeurs (la société a trois colonies) qui se réunissent au moins une fois par semaine et ont sous eux sept chefs de culture, deux architectes, deux maîtres vanniers, deux maîtres tisseurs, un maître forgeron, en tout vingt-cinq employés, lesquels d'ailleurs coûtent peu : car le directeur reçoit 2,500 florins et les frais d'administration ne s'élèvent en tout qu'à 12,000 florins.

On a pris lors de la réorganisation de la société la résolution, toujours gardée depuis, de refuser les vagabonds et de se limiter aux indigents : « on a bien assez d'embarras avec leur inexpérience agricole et les mauvaises habitudes que leur a inculquées la misère. »

On a dû également constater que l'œuvre n'était pas susceptible d'être indéfiniment étendue. Ce n'est qu'en la restreignant qu'on est parvenu à la faire subsister; en se montrant sévère dans les admissions, vigilant dans la surveillance et strict dans la dépense.

Il y a longtemps qu'on a renoncé aux rêves du fondateur qui pensait avoir jusqu'à 50,000 mendiants; bien qu'on n'en ait guère plus de 1,700, tous travaillant, la société ne pourrait se soutenir sans les apports de la charité privée. Ces apports ont été de 31,680 florins en 1885. Les dépenses prévues pour 1886 s'élèvent à 163,309 florins sur lesquels on a vu que les frais d'administration étaient minimes, 12,000 florins seulement. Le reste est emporté par des dépenses d'entretien, de culture, de secours, des avances faites, etc.

La société a, en outre, une dette de 126,292 florins, mais elle a un fonds de réserve de 61,900 florins et un actif évalué à 1,163,712 florins.

Tout indigent admis dans la société y entre comme « ouvrier ». Il reçoit une maison, un jardin, une brebis et quelques outils; au besoin des vivres, vêtements, etc. La société qui exploite directement une partie de son domaine, procure du

travail à ces *ouvriers* et leur remet leur salaire, déduction faite d'une retenue pour loyer, médecin, etc.

Si « l'*ouvrier* » a montré de la capacité, il peut devenir « fermier libre ». On lui confie une ferme comportant 2 hectares et demi de terres sans culture et 80 ares de terres préparées et ensemencées ; on lui remet en outre une vache, des semences, du fourrage et une certaine quantité de fumier. Il doit rembourser le prix de la vache ; pour le surplus, il est fermier, c'est-à-dire maître des produits du sol et tenu seulement de payer un fermage annuel. S'il manque par sa faute à payer ce fermage, il retombe au rang d'ouvrier ; s'il a été seulement malheureux, la société lui viendra en aide.

En 1886, sur 205 fermiers libres (contre 75 ouvriers, mais les uns et les autres sont souvent des chefs de famille, ce qui explique ce faible chiffre comparé à celui de la population totale), 74 seulement étaient en règle. Il faut songer à la baisse des produits agricoles.

La condition de fermier est la plus haute que l'on puisse atteindre, mais il est toujours loisible aux colons des deux catégories de quitter pour s'occuper au dehors. C'est ce que font souvent les enfants devenus adultes ; en 1885, 30 avaient quitté ainsi.

La discipline est stricte dans la colonie ; la peine de la réclusion (pouvant aller à trois jours) peut être prononcée par les supérieurs. On ne sort point de la colonie sans permission, l'exclusion est le dernier moyen employé contre les récidivistes endurcis.

Mais par contre « l'administration n'abandonne pas les membres des familles dissoutes par la mort. Elle leur assure du travail et les place dans une famille. Ils forment dans la colonie une classe à part. »

Les enfants assistés (au nombre de 140) en forment une autre : ils sont répartis entre les familles des colons qui les entretiennent, mais touchent, en compensation, la plus forte part de leurs salaires.

L'occupation ordinaire des colons est la mise en culture des

bruyères acquises par la société et l'exploitation de ce qui a été défriché. Plusieurs d'entre eux cependant exercent des métiers d'artisans, en se bornant toutefois aux professions qui se pratiquent dans les villages, c'est-à-dire à celles de maçon, charpentier, menuisier, charron, de manière à ce que la colonie puisse se suffire sans faire appel aux artisans du dehors.

Comme toutefois les ressources venant de l'exploitation du sol sont diminuées par la crise agricole, sensible en Hollande comme ailleurs, la société s'est décidée à souffrir quelques exploitations industrielles et a même établi dans la colonie, ou plutôt a permis d'établir, car ce n'est pas elle qui fait l'entreprise, une fabrique de boîtes de conserves.

Quel résultat, en somme, ont procuré ces colonies ? « Malgré bien des vicissitudes, dit le rapport que je citais, le but a été atteint. Là où l'œil ne rencontrait jadis que des landes désolées, s'élèvent aujourd'hui six grandes fermes, cinq écoles et des centaines de métairies où l'indigent de la veille est devenu un petit fermier. »

« En encourageant l'esprit d'épargne, dit un article des statuts, en laissant aux colons leur liberté d'action, autant qu'ils s'en montrent dignes, enfin par tous les moyens possibles, on tâchera de rendre ces colons des hommes indépendants et des cultivateurs libres. » C'est-à-dire, on n'aura pas changé seulement leur situation matérielle, mais ce qui est mieux leur condition morale. Pour les enfants, l'école est obligatoire et, en outre, la société a fait ériger trois églises : une catholique et deux protestantes, et elle n'a pas cru trop faire pour une population relativement faible (moins de 1,750 âmes). Elle y attache, nous dit M. Louis Legrand, une grande importance ; « elle pose en principe dans ses statuts que l'enseignement religieux doit être l'objet de la sollicitude constante de ses commissaires. »

Ces colonies agricoles exercent donc une action salutaire incontestable sur ceux qu'elles reçoivent, et si l'on trouve que le nombre de ceux-là est petit, il faut se souvenir que lorsqu'il

s'agit de réformer des hommes, c'est-à-dire de changer les habitudes, les dispositions, les mœurs, c'est une œuvre longue que l'on entreprend et qui doit pour réussir porter sur un nombre d'individus limité. Ce n'est pas en effet l'action administrative avec son inflexible unité qui peut avoir efficace, c'est l'action individuelle exercée sur chaque pauvre en particulier. Mais le nombre de ceux qui se donnent à une telle œuvre, mais leurs ressources sont limités, c'est ce qui borne aussi leur action. Il faut plutôt admirer la persévérance, le bon sens pratique de ceux qui ont conduit une pareille œuvre et souhaiter qu'il se crée en d'autres pays des institutions semblables.

Il ne faut pas oublier aussi que c'est l'initiative privée qui a conçu et commencé l'entreprise et que si l'État a aidé la société dans un moment difficile, c'est la charité privée qui seule la soutient aujourd'hui.

CONCLUSIONS

LA QUESTION DES REMÈDES

Il faut conclure maintenant : il faut, arrivé au terme de cette étude, chercher quel enseignement elle peut offrir. La comparaison du passé avec le présent, de l'étranger avec notre pays, permet enfin de le faire.

Comme aisance, nos campagnes sont dans une situation supérieure à celle d'il y a un siècle ; il y a plus de bien-être et moins d'indigents. Cette situation est une des meilleures aussi qu'il y ait en Europe. Laissons la Suisse et les pays scandinaves, où la population rurale est dans un état très prospère ; mais ce sont de fort petits pays ; quel grand peuple présente le même spectacle ? Ce n'est pas l'Angleterre assurément. Cette nation, la plus riche du globe, n'a pas cette classe de paysans propriétaires qu'elle a eue jadis et que nous avons. Ses campagnes sont presque en entier aux mains de peu de grands propriétaires qui les donnent à bail à des fermiers, vrais entrepreneurs de culture, ayant des ouvriers salariés et instables comme ceux des usines et ne possédant, non plus qu'eux, aucune parcelle de terre, rien enfin qui les attache. Aussi les économistes anglais et les hommes de cette nation qui se sont occupés des questions d'assistance, vantent l'heureuse con-

dition des paysans français, bien supérieure, disent-ils, à celle des habitants de leurs campagnes.

Dans une partie de l'Allemagne le paysan ne possède pas et vit au jour le jour, dépendant dans ses besoins de la bienveillance du seigneur propriétaire, laquelle peut lui faire défaut si le seigneur est mal disposé ou représenté par des intendants, comme il arrive souvent dans les grands domaines. Lorsqu'on veut décrire la situation meilleure des paysans du Rhin ou de telle autre contrée, on dit, afin de tout peindre d'un mot, que leur position est semblable à celle des paysans français et l'on se tient pour assuré d'avoir donné de leur état matériel une idée avantageuse.

La misère des campagnes italiennes du Sud est trop connue pour qu'on y insiste; la campagne romaine n'est pas peuplée pour des raisons tenant à l'insalubrité de son sol, plus encore qu'au mode de propriété; les régions du Nord plus salubres et mieux divisées ne peuvent cependant nourrir leurs habitants. Il y a peu de parties de ce pays si réputé, il n'y a que la Toscane et le Parmesan où la condition de l'habitant des campagnes égale celle de nos paysans français.

Malgré cet état général d'aisance de nos campagnes, il y a des pauvres, il y en aura toujours; comment les soulager? Deux systèmes sont pratiqués en Europe : celui qui oblige le gouvernement à fournir des secours aux indigents et celui qui pense que l'autorité publique ne peut être tenue d'une telle dette et que c'est aux particuliers à être charitables; au gouvernement à leur défaut, mais seulement dans la mesure qu'il juge utile.

Le premier système est fait pour séduire d'abord les esprits généreux : quoi donc! laissera-t-on sans secours des indigents? permettra-t-on que des misérables meurent de faim, alors que certains de leurs concitoyens sont dans l'abondance? Le pacte social qui rassemble les hommes en nation n'a-t-il pas pour but d'éviter de telles iniquités, en obligeant, s'il est besoin, ceux qui ont trop à donner un peu de leur superflu pour faire vivre ceux qui manquent du nécessaire? N'est-ce pas un but

plus utile que de procurer aux hommes certaines commodités comme la police intérieure et les voies de communication, qui sont, dit-on souvent, la raison d'être des sociétés? Avant de songer à rendre la vie commode, ne faut-il pas fournir aux hommes le moyen d'exister?

Si tel devait être le résultat du principe d'obligation, s'il devait avoir cette vertu de prendre seulement à ceux qui ont trop, pour donner à ceux seulement qui sont dans le besoin et qui y sont sans leur faute, on ne saurait trop louer un système aussi bienfaisant, puisqu'il supprimerait la misère en prenant sur le superflu. Est-ce donc le spectacle que nous offrent les pays qui pratiquent l'assistance obligatoire? Mais qu'avons-nous vu en Angleterre, c'est-à-dire dans le pays où ce système de l'assistance obligatoire a été poussé le plus loin, où il a vraiment reçu une exécution entière? Nous avons vu l'indigence accrue par un système qui soulage tout pauvre apparent et offre ainsi une prime à la dissimulation, à l'oisiveté, à l'absence d'efforts. Qui voudrait en effet s'ingénier à se créer des ressources, lorsque la paroisse est chargée de subvenir à l'entretien de ceux qui ne veulent se donner aucune peine? « Ne laissons pas le pauvre sans secours, disait saint Ambroise, mais ne lui ôtons pas la crainte d'en manquer. » Or, le système de la charité forcée enlève cette crainte au pauvre, elle lui enlève tout stimulant; bien plus, elle fait de faux pauvres. Toute charité en fait, mais non pas en même nombre ni avec la même facilité. Puis, la charité volontaire distribue des dons, la charité forcée exige des contribuables et va jusqu'à les épuiser, c'est-à-dire jusqu'à rendre misérables des gens laborieux, pour entretenir des indolents; on en a vu des exemples [1].

Encore faut-il remarquer qu'en aucun des pays où existe le régime de l'assistance forcée, les autorités qui distribuent cette

[1] En France, sur les 185 millions de recettes que compte notre budget de l'assistance publique, plus de 89 millions sont prélevés sur les contribuables. En Angleterre les contribuables payent pour ce même objet près de 208 millions.

assistance ne relèvent du suffrage universel. Ni en Angleterre, ni en Allemagne, ni même en Suisse où l'assistance est ordinairement aux mains des communes bourgeoises, c'est-à-dire d'un petit nombre d'anciens habitants ayant des traditions et un sens pratique, on ne voit rien de semblable à ce qui nous menacerait, si ce funeste principe était établi parmi nous. Voit-on les électeurs ne payant pas de contributions directes (et ils sont majorité dans bien des endroits) s'inscrire sur la liste des indigents et taxer à outrance les propriétaires? C'est ce qui se voyait dans l'ancienne Athènes où l'on proposait publiquement pour alimenter le fonds des distributions publiques qui faisait de la majorité des citoyens des pauvres entretenus, de saisir les biens de tel ou tel, ce qui était de suite voté par le peuple et exécuté. Mais n'est-ce pas ce qui se voit parmi nous pour les travaux publics? La masse des électeurs ne trouve pas qu'il y en ait jamais assez, parce qu'elle voit le profit immédiat qu'elle en retire à cause de la large distribution des salaires qui s'ensuit; elle ne s'inquiète pas des charges fiscales qui en résultent pour l'avenir, parce qu'il lui semble qu'elle ne les supportera pas. « Ce sont les riches qui payeront », disait devant moi un député, grand partisan de ces travaux, et c'est ce que répètent trop d'électeurs, sans s'inquiéter de savoir s'ils ne détruiront pas ou ne chasseront pas cette richesse qu'ils croient naïvement infinie, immuable en sa place et d'une durée éternelle. On verrait pour l'assistance se produire, avec l'argent des contribuables, ce qui se fait en quelques communes où les bureaux de bienfaisance ayant, grâce à quelque ancienne donation, d'importants revenus, presque tous les habitants sont inscrits comme indigents.

Ceux qui, en trop grand nombre aujourd'hui, veulent multiplier les attributions excessives déjà des gouvernements modernes et qui, dans l'assistance comme dans le reste, ne voient de salut que dans la constante intervention du pouvoir public et dans sa mainmise sur tout, sont obligés de supposer (autrement leur système ne se soutiendrait pas) ces gouvernements très justes, très sages, très instruits surtout de ce qu'il

convient de faire et des meilleurs moyens de soulager la misère. Mais où donc ont ils vu ces extraordinaires qualités dans les gouvernements que nous avons sous les yeux, dans ceux qui conduisent les nations qui nous entourent, et d'abord dans la nôtre? Est-il vrai que les gouvernants y soient des hommes d'une compétence particulière, d'une impartialité éprouvée? que leurs préoccupations soient tournées toutes du côté du bien public et qu'ils aient à la fois le désir et la capacité de le prévoir?

Mais ce sont les suffrages populaires qui désignent les hommes en place, et que recherchent donc les électeurs? que veulent-ils trouver chez ceux qu'ils nomment? La capacité technique? Comment pourraient-ils l'apprécier? La probité, la hauteur des vues, la droiture du caractère, une moralité éprouvée? Non, ce n'est point ce qu'ils recherchent, une constante expérience le fait bien voir. Ils peuvent être quelquefois touchés de ces qualités et y rendre hommage par leur vote; ce sera une rare exception. Les motifs les plus étranges et parfois les plus bas, les bruits les plus extraordinaires et les plus extravagants, ou bien dans notre pays les injonctions administratives, voilà ce qui détermine les électeurs. N'espérez pas les éclairer, la peine que vous prendrez sera vaine; combien l'ont tenté sans y réussir? et soyez avertis que les suffrages de ceux qui savent, qui cherchent sincèrement le bien public, sont noyés au milieu des suffrages de ceux qui ne savent pas et que conduisent seules la passion, la crédulité, la crainte.

Est-ce un tableau exagéré? Je veux bien renoncer à la parole pour la donner à des hommes qui font autorité. Voici ce qu'écrivait M. Paul Leroy-Beaulieu (*Économiste français* du 21 septembre 1889) : « Les élections n'ont en général d'autres facteurs que la passion et le caprice... Depuis 1871, le niveau intellectuel de nos assemblées a sans cesse baissé; on est arrivé graduellement à une classe de politiciens qui n'a plus ni instruction ni indépendance de situation. » Ceci concerne la France. Il y a un grand pays qui nous a précédés dans la voie du gouvernement démocratique, où l'on trouve comme un

modèle exact de ce que peut produire la démocratie, ce sont les États-Unis d'Amérique. Or, voici ce que dit sur la manière de voter des électeurs de son pays un homme, nullement ennemi de la forme politique qui y règne, mais sincère et exact, le socialiste Henry Georges dans son livre *Progrès et pauvreté*, dont on connaît le succès et dans son pays d'origine et au dehors :

« Qui sont, écrit-il (traduction Lemonnier, p. 505 et suiv.), ceux que le peuple nomme? Des hommes sages, bien instruits, qui ont gagné la confiance de leurs concitoyens par la pureté de leur vie, par l'éclat de leur talent, par leur probité dans les emplois publics, par leurs études approfondies des problèmes gouvernementaux? Non, ce sont des joueurs, des beaux parleurs, des ferrailleurs, ou pire... Ce sont ces hommes qui font les directeurs d'écoles, les inspecteurs, assesseurs, magistrats, députés au Congrès. Il y a à cause d'eux bien des districts électoraux où des hommes comme George Washington, Benjamin Franklin, Thomas Jefferson ne pourraient pas arriver au plus petit emploi législatif. Leur caractère même serait la plus grande opposition à leur nomination. »

Puis il ajoute : « Cette transformation du gouvernement populaire en un despotisme de l'espèce la plus vile, la plus dégradante, s'accomplit rapidement sous nos yeux. Nos corps législatifs sont tous les jours plus inférieurs ; les hommes capables et probes sont forcés de fuir la politique, et l'art de l'agioteur est compté pour beaucoup plus que la réputation de l'homme d'État : on vote avec une indifférence toujours plus grande ; la puissance de l'argent augmente ; il est difficile d'éveiller chez le peuple le sentiment que des réformes sont nécessaires et plus difficile de les accomplir [1]. »

Et voilà ces gouvernants auxquels les partisans du socia-

[1] En Angleterre même, M. de Molinari constatait récemment (*Journal des Économistes*, septembre 1889) que l'extension du droit de suffrage a eu pour conséquence immédiate un abaissement dans le niveau des membres de la Chambre des Communes. Les nouveaux membres sont à la fois moins libéraux que les anciens, plus portés à la dépense et à multiplier les places dans un but politique.

lisme d'État veulent confier de si graves et de si vastes pouvoirs? Plus ils deviennent indignes de confiance et plus il semble qu'on veuille augmenter leurs attributions. C'est à des hommes choisis comme on a vu et pour les motifs que l'on a vus qu'on veut remettre la distribution des secours et le soin de désigner ceux qui seront admis à l'assistance et ceux qui en seront exclus? Veut-on leur fournir de nouveaux moyens d'influence électorale? On a vu qu'en Angleterre cette complaisance à l'endroit des électeurs se faisait déjà sentir malgré la composition encore tout aristocratique des bureaux de pauvres. Aux États-Unis, il a fallu supprimer les secours publics à Philadelphie et à Broocklyn et les réduire fortement en d'autres endroits, parce qu'ils servaient surtout à la propagande électorale [1].

En France, on se souvient de ce sous-préfet qui déclarait nettement que les secours portés au budget pour les victimes de certains sinistres étaient une récompense destinée seulement à ceux qui avaient « bien voté ». C'était la mise en pratique de la doctrine effrontément proclamée par un ministre (M. Waldeck-Rousseau) et soigneusement appliquée, du reste, que les faveurs du gouvernement sont réservées à ses seuls amis. Il entendait par faveur, et on ne l'a vu que trop souvent, tout ce qui dépend du gouvernement : ainsi, la désignation aux fonctions publiques est une faveur : ces fonctions ne sont plus le moyen de pourvoir aux services ayant un intérêt général, elles sont la récompense de l'appui prêté au ministre et un moyen pour lui d'accroître son autorité et d'augmenter le nombre de ses adhérents. Les secours publics aussi sont une faveur. Il faut qu'ils servent à payer ou à procurer des dévouements politiques.

Qu'on ne m'accuse pas d'exagérer : on a vu ce que proposait un haut fonctionnaire et un homme particulièrement compétent, M. Monod, directeur de l'Assistance publique : il montrait comme modèle à suivre ce qui s'était fait depuis dix ans

[1] Voir à ce sujet l'article de M. Raffalovitch dans l'*Économiste français* du 26 octobre 1889.

en matière d'instruction primaire, en ajoutant : Voilà ce qu'il faut faire à présent pour l'assistance. Or, qu'a-t-on fait en matière d'instruction publique? qu'avons-nous vu, que voyons-nous encore? Nous voyons une loi absolument détournée de son but primitif. L'obligation avait été votée pour procurer l'instruction aux enfants que des parents négligents laissaient vagabonder tout le jour : on s'en est servi et on s'en sert chaque jour comme d'un moyen de vexer les parents chrétiens et pour détruire tout enseignement religieux. Le gouvernement en a profité pour accroître son pouvoir, diminuer encore la liberté des particuliers et transformer en agents politiques les instituteurs, surtout ceux des campagnes. C'est ce que M. le directeur de l'Assistance publique déclare heureux et ce qu'il propose d'imiter, c'est-à-dire qu'il propose d'accroître encore et la puissance d'action des gouvernants, étant bien averti de l'usage qu'ils en feront, et la charge déjà si lourde des contribuables, surtout des contribuables ruraux.

Avec la tendance qui prévaut dans les démocraties modernes et surtout dans la nôtre, de transformer toute action du gouvernement en une action politique destinée à profiter au parti qui tient le pouvoir, il importe plus que jamais de réduire le rôle économique de ces gouvernants, qu'il s'agisse du gouvernement central ou du gouvernement local, c'est-à-dire de celui des départements ou des communes, et de ne les faire intervenir que si les particuliers laissés libres (ils ne le sont pas actuellement) n'agissent pas. C'est la faiblesse des attributions des pouvoirs publics qui permet aux citoyens des États-Unis de supporter les vices de leur régime politique. Les hommes en place sont le plus souvent avides et indignes, mais ils ont peu d'autorité. Ils font souvent fortune aux dépens du public, mais ils n'interviennent pas dans les affaires des particuliers, alors que nous ne pouvons presque branler sans la permission des nôtres. Ainsi, ces fonctionnaires instables et sans probité ne sont qu'une charge fiscale très supportable en un pays de grande ressource, alors que chez nous ces mêmes

agents, supérieurs comme capacité et probité à ceux des États-Unis, mais qui tendront de plus en plus à tomber à leur niveau, semblent avoir comme une de leurs attributions la tâche de s'opposer à toute initiative des citoyens et d'empêcher la générosité des personnes charitables de s'exercer et d'avoir son entier effet.

Puisque l'on propose à notre imitation les États-Unis d'Amérique, qu'on les imite au moins par leurs bons côtés, c'est-à-dire par leur respect de l'initiative privée et de la liberté des citoyens, par leur horreur de cette centralisation oppressive « sous l'action de laquelle, disait M. Cucheval-Clarigny, on a vu s'éteindre graduellement l'esprit d'initiative qui était autrefois un des traits de notre caractère national, qui avait couvert la France d'œuvres florissantes et lui avait valu de grandes et de belles colonies »; car c'est là ce qui avilit les caractères et abaisse les âmes.

Voilà ce qu'il ne faut pas se lasser de répéter à nos contemporains, à ceux surtout qui, trop épris d'utopies, se laissent aller à cette décevante doctrine du socialisme d'État. Si nous avons les inconvénients de la forme démocratique, sachons imiter aussi ce qui, dans la nation américaine, rend ces inconvénients moins sensibles et n'allons pas, en augmentant les pouvoirs des gouvernants, pousser le mal à l'extrême.

Il y a, du reste, une bien étrange contradiction à appliquer les principes du socialisme d'État à une démocratie : car, d'une part, ce principe suppose les citoyens capables de conduire les affaires de l'État et, d'un autre côté, après qu'il leur a reconnu des lumières aussi hautes, il leur dénie, dans le particulier de la vie, toute initiative et toute action. Jamais, assure-t-on, il n'y a eu dans les citoyens autant de lumières et de capacités, et jamais aussi l'action individuelle de ces citoyens n'a été aussi restreinte.

Après qu'on les a reconnus très bons pour trancher comme électeurs toutes les questions de politique intérieure ou étrangère, on ne veut point leur reconnaître le droit de faire la charité par association ou par fondation, parce que, dit-on, ils

useraient mal de ce droit, s'ils n'étaient en tout contrôlés par l'administration, et il faut que ces électeurs, si puissants au jour du vote, soient le reste du temps en tutelle et pour des questions qui ne dépassent nullement la compétence et la capacité d'esprits ordinaires.

Combien juste était l'appréciation de M. de Lavergne dans son livre sur l'*Agriculture et la population* : « Ce que le gouvernement doit chercher avant tout, c'est à ne pas faire de mal, car il est plus puissant pour le mal que pour le bien. » Et encore : « Les agriculteurs feront bien de demander le moins possible à l'État, afin de lui donner le moins possible. Ils ne lui donnent déjà que trop, et s'il y avait quelque moyen d'alléger les charges qui pèsent sur les populations, ce serait encore ce que l'État pourrait faire de plus efficace pour l'agriculture. » On doit ajouter : et pour l'assistance, l'excès des impôts ne pouvant qu'accroître l'indigence.

Et toutefois, en écartant ce qui tendrait à mettre la charité exclusivement aux mains de l'État ou à la rendre obligatoire, nous n'écartons point toute action du gouvernement. Il aura sa place là où la charité privée fera défaut, ou bien encore lorsque les particuliers, comme il arrive souvent aujourd'hui, l'auront, mais librement cette fois et sans contrainte, choisi pour distributeur de leurs aumônes. En bien des campagnes, la charité privée n'assure pas les secours médicaux ou encore elle n'a pas pourvu, ou n'a pas pourvu suffisamment à l'établissement d'hôpitaux ou d'hospices; le pouvoir public devra suppléer à ces lacunes, mais il devra le faire en attendant que la charité privée se soit mise en mesure, en souhaitant qu'elle s'y mette et se gardant bien de l'entraver. Son action, ainsi entendue, sera encore assez large et assez utile pour qu'il en soit content.

I

Comment sera organisée l'assistance publique dans les campagnes ?

Sera-t-elle communale ou régionale, ou encore départementale? Il faut, ce semble, distinguer. Une seule organisation n'est pas convenable dans tous les cas, les divers modes peuvent être employés concurremment.

Tout ce qui concerne les secours ordinaires donnés à des gens qui ont un domicile et sont connus, est l'affaire des communes ou, si l'on veut, des bureaux de bienfaisance qui exercent la charité en leur nom. Le défaut ordinaire de la charité administrative, qui est d'être raide et formaliste, de trop donner aux apparences, est moins sensible à la campagne où chacun se connaît, où, par suite, les membres des bureaux de bienfaisance savent quelle est la situation exacte des solliciteurs, quels sont et leurs besoins et leurs ressources. Les secours qu'on leur donnera seront en raison du pouvoir du bureau, et il y a tout avantage à les donner en nature, non seulement parce qu'ils sont plus facilement obtenus de ceux qui donnent, mais parce qu'ils profitent plus à ceux qui les reçoivent. Il est rare que les pauvres soient économes et ménagers, ils sont plutôt portés à jouir du présent et à dépenser de suite ce qu'ils reçoivent, comptant toujours être assistés. L'argent reçu sera souvent mal employé.

Voilà une sorte de secours qui peut et doit venir de la commune seule; mais dès qu'il s'agit de faire plus, l'ordinaire des communes rurales est trop pauvre, elles ont trop peu de gens capables et de loisir pour que leur action soit efficace. Même dans les pays d'assistance obligatoire, nombre de ces communes ne peuvent exécuter la loi, faute de ressources; ainsi en est-il en Allemagne, ainsi en était-il en Angleterre avant la mesure qui a réuni les paroisses en groupes ou *Unions*. Pour certains services comme celui de la médecine gratuite, il faudra s'adresser à des groupes de communes, que ces groupes soient des cantons ou des unions librement formées de communes qui se choisiront en dehors de toute division administrative. En ce cas, une partie des frais faits pour chaque indigent devra toujours incomber à sa commune, parce qu'autrement nombre de communes seraient portées à abuser des

ressources collectives et à reconnaître trop de pauvres. Par exemple, l'Union payera aux médecins, pour les décider à se fixer dans le pays et à donner leurs soins aux pauvres, un traitement fixe qui sera complété par des jetons représentant chaque visite faite; les jetons étant acquittés par les communes.

La question d'hôpitaux à établir regarde aussi les Unions de communes, quoique l'entreprise soit déjà grande pour elles et qu'on ne puisse se faire illusion sur le peu de résultats à espérer de ce côté. Mais l'établissement d'hospices, soit pour les enfants trouvés ou pour les vieillards, soit pour les aliénés, est affaire départementale, parce qu'une seule maison suffira souvent pour le département et parce que, aussi, les Unions de communes sont assez difficiles à établir pour qu'il soit prudent de ne pas multiplier leurs charges. Enfin les sacrifices seront mieux supportés par tout un département que par un groupe de communes qui peuvent être toutes rurales et pauvres. Le gouvernement central aura même à intervenir dans quelques cas, par exemple en cas de secours donné à des misères collectives, qu'il distribue ces secours en argent, comme il fait actuellement chaque année, ou qu'il les distribue sous forme de salaires donnés aux ouvriers d'ateliers publics dans quelques occasions très rares. Comme ces secours seront la suite de quelque sinistre grave qui aura désolé une contrée, les secours locaux seraient insuffisants.

C'est à lui aussi qu'incombera le soin de rapatrier les vagabonds étrangers et de prendre des mesures contre le fléau de la mendicité; il n'y aurait, du reste, aucune injustice à mettre une part des frais à la charge des communes d'origine ou même à y faire reconduire les vagabonds.

Les établissements en faveur des sourds-muets, aveugles et idiots, ne peuvent non plus être organisés par département qu'exceptionnellement, le nombre en serait trop grand et les frais trop élevés; des établissements nationaux suffisent. Un dernier remède enfin, si on l'acceptait comme tel, serait du ressort du gouvernement central : je veux parler de l'émigration.

Mais est-elle bien un remède? C'en est un assurément pour des pays surchargés de population comme sont l'Irlande, la Belgique, certaines parties de l'Allemagne; mais les individus que l'on transporte sont des gens vigoureux, laborieux, voulant travailler et ne trouvant pas à le faire dans leur pays natal. En France, les ouvriers agricoles qui sont aptes au travail et désireux de s'occuper, trouvent de l'ouvrage, sauf en quelques cas exceptionnels et temporaires. S'il leur faut des secours momentanés, ces secours seront moins onéreux que serait leur transportation qui, de plus, ferait perdre au pays des hommes dont il a besoin. Laissons donc ce moyen, il n'est pas de mise en France.

II

Le pouvoir public peut encore agir d'autre sorte, je veux parler ici du moyen préventif. « L'ivrognerie, est-il dit dans le rapport sur l'enquête relative aux bureaux de bienfaisance, la fréquentation des cabarets qui ruinent la santé et font perdre le goût du travail, ressortent unanimement de l'enquête comme la cause principale, essentielle du paupérisme. » On a vu plus haut que ce vice se répand dans les campagnes et gagne avec rapidité.

Il est arrivé à ce point qu'on pourrait presque appliquer à la France ce qu'un économiste anglais disait de son pays : Si les ouvriers voulaient faire l'économie de ce qu'ils dépensent en alcool, ils pourraient en peu d'années devenir propriétaires de tous les établissements où ils travaillent comme salariés. Mais d'où est venu ce grand accroissement de la consommation de l'alcool? En bonne partie de l'accroissement du nombre des cabarets qui multiplient la tentation. Il serait du devoir des législateurs de limiter le nombre des débits, par exemple en les soumettant à une patente très élevée, moyen excellent, moyen légitime, qui est employé avec succès en Norwège et commence à l'être dans les États de l'Union américaine, et en

augmentant l'impôt sur l'alcool. On le peut, si l'administration est décidée (elle ne l'est pas actuellement ou l'est peu) à réprimer la fraude sans accorder de dispenses pour des motifs politiques.

Nous sommes en effet dans cette situation étrange et bien peu honorable pour la législation de notre pays, que l'exercice de la charité par les particuliers est entravé en mille manières, alors que la vente de l'alcool est libre. Le pouvoir public a ôté les barrières qui limitaient encore ce commerce nuisible, dans les temps même où il multipliait les entraves mises à l'exercice de la charité privée. Il serait temps de revenir à d'autres pratiques si l'on veut diminuer le nombre des pauvres.

On peut citer encore comme une des causes qui font des misérables, nos lois sur le partage forcé des successions. Lorsqu'un paysan laborieux, après une vie de travail, a constitué un petit domaine, maison d'habitation avec bâtiments d'exploitation et terres à l'entour, il ne peut, à sa mort, laisser ce bien à l'un de ses enfants à charge de soultes à payer aux autres dans un temps donné. Les lois allemandes, je dis même les lois récentes sur le *Hoferolle*, le permettent ; la loi française ne le permet pas. Si l'un des enfants conteste, ou même si l'un des enfants est mineur, on vend le domaine. Les frais enlèvent une partie du prix et au lieu d'un foyer qui sert de centre à la famille, qui servira d'abri à ceux que la fortune aura maltraités, on n'aura plus que des individus dispersés et qui, après qu'ils auront consommé la petite somme retirée du partage, seront des recrues toutes préparées pour le paupérisme.

« Je suis très frappé, écrit M. de Lavergne [1] (je ne me lasse pas de citer un homme dont l'autorité est si grande en ces questions), des inconvénients du partage forcé pour la petite et la moyenne propriété. Je crois que cette secousse périodique contribue beaucoup au malaise général qu'elles éprouvent, aux dettes qui les grèvent, aux ventes forcées qu'elles subissent. J'attribue la plupart de ces souffrances à l'article 824 du Code

[1] *Agriculture et population*, p. 178, édit. 1875

civil qui permet à chaque héritier de demander sa part en nature des meubles et immeubles de la succession. » Et ailleurs : « Parmi les effets de la loi des successions, il en est un qu'on ne saurait condamner trop énergiquement, c'est la division parcellaire. »

Disposition, faut-il ajouter, encore aggravée par la jurisprudence qui défend les lots d'attribution, c'est-à-dire les lots formés d'immeubles divers, mais formant au total ou avec des soultes une même valeur pour chaque lot. Par un désir outré de l'égalité, elle ordonne la vente de tout immeuble de succession qui n'a pas son exact similaire. C'est vraiment la ruine des petits héritages [1].

Comment ne voit-on pas la contradiction qu'il y a entre ces deux faits : d'une part, on se réjouit du grand nombre de paysans propriétaires qu'il y a en France; on se dit que cette classe sociale est nécessaire, qu'il est bon qu'elle soit nombreuse, parce qu'elle est une garantie contre le paupérisme, et en même temps on travaille à en diminuer le nombre, à ruiner tout domaine qui se forme dans une famille rurale, à empêcher la continuité des héritages, la stabilité du foyer?

On devrait plutôt imiter l'exemple donné par la législation de la plupart des États de l'Union américaine. Partout on reconnaît au père de famille, et même au célibataire qui a des parents ou des neveux à sa charge, le droit de constituer un *homestead* ou « foyer stable », comprenant une maison d'une valeur variable, mais suffisante, et souvent même des valeurs de portefeuille. Ce *homestead* ne peut servir de gage aux créanciers, il est insaisissable. On a voulu garantir la famille contre les hasards que lui peut faire courir la fortune de son chef et l'assurer, quoi qu'il arrive, d'un asile qui l'empêchera de tomber dans la misère. Je ne dis rien de la liberté testamentaire, elle est absolue aux États-Unis. Ainsi, le chef de famille travaillera en sécurité, il sait qu'il peut empêcher, pour le temps où il

[1] Il y a plus de vingt ans que M. Brame, député, a écrit une brochure qui fit du bruit : *L'héritage dévoré par le fisc et la procédure.* Il aurait pu ajouter : et par les dispositions de la loi et de la jurisprudence.

ne sera plus, la ruine et la destruction de son œuvre et que, dès son vivant, il en peut assurer le bénéfice à sa famille. C'est encore un de ces cas où l'État interviendra utilement pour prendre des mesures propres à prévenir l'indigence.

III

On peut en outre s'adresser au pouvoir public, pour lui demander non plus d'agir ou de changer la législation, mais seulement de s'abstenir, de ne pas faire, se souvenant « qu'il est plus puissant pour le mal que pour le bien ». Ainsi M. de Lavergne signalait, il y a plus de trente ans, l'effet nuisible des grands travaux publics exécutés surtout à Paris.

Nombre d'ouvriers de la campagne y étaient attirés par l'appât de forts salaires ; quelques départements, ceux de la Creuse et de la Haute-Vienne, par exemple, avaient coutume de fournir des terrassiers et des maçons ; mais tandis que ces ouvriers n'y travaillaient jadis qu'une partie de l'année, revenant avec leurs économies passer l'autre partie dans leur pays où enfin ils se fixaient toujours lorsqu'ils avaient gagné assez pour acheter de la terre, l'excès de ces travaux, disait M. de Lavergne, les retient à présent toute l'année à Paris, et ils sont perdus pour la campagne. Elle perd avec eux les capitaux qu'ils apportaient et l'aisance est moindre.

Ceux qui, après plusieurs années et parce que les travaux ont diminué ou cessé absolument, reviennent dans leur pays, ont désappris la vie rurale, ils ont rarement continué à économiser, le plus souvent ils ont pris le goût de la dépense et des plaisirs faciles[1]. Ces hommes ne sont plus une force pour la campagne, mais des recrues futures pour le paupérisme.

Dès 1870, le conseil général de l'Isère signalait, lui aussi, ces

[1] A mon arrivée à Paris, me disait un Savoyard, je gagnais 4 francs par jour, et, surpris d'un si gros salaire, j'en épargnai la moitié. Aujourd'hui, je gagne 10 francs et je n'ai jamais un sou devant moi. Mais au début je vivais chichement comme dans mon pays, et aujourd'hui je vis bien. »

grands travaux des villes comme ayant singulièrement nui à l'agriculture.

Il ne faut pas croire aussi que ceux qui se font dans les campagnes ne soient pas nuisibles.

L'enquête du Haut-Rhin dont il a été parlé, signalait ce fait que de tels travaux, attirent des forains en grand nombre et qu'après la fin des travaux ils ne savent retrouver de l'ouvrage ou ne peuvent consentir à travailler au prix ordinaire et finissent par tomber dans la misère. S'ils viennent à mourir ou à être malades, leurs familles, qui n'ont aucun établissement dans le pays, augmentent de suite la foule des indigents.

Rien n'est plus propre à ruiner l'habitude de la tempérance, de l'épargne et du travail patient et régulier que ces changements de lieux et d'habitude, ces passages subits d'un petit gain à un haut salaire, ces compagnies où l'on est entraîné à la dépense et au plaisir, et c'est ce que font les grands travaux.

Même ceux qui seraient utiles, comme les irrigations, doivent être faits avec tempérament et mesure et, autant qu'il se peut, par les intéressés, lesquels sont portés à être économes.

L'instruction primaire, dont le gouvernement tend à s'emparer de plus en plus, a une très sensible influence, bien qu'elle ne soit pas aussi visible, sur la diminution ou l'accroissement de l'indigence. On s'était imaginé en un temps d'engouement pour l'instruction, et c'est une erreur qui trouve encore parfois quelque crédit, qu'en multipliant les écoles on diminuerait la misère, parce que, disait-on, l'homme instruit est plus qu'un autre en état de se faire une position lucrative. Ceci sera vrai de l'homme ayant une instruction professionnelle et applicable à des métiers lucratifs; mais l'instruction primaire actuelle ne procure à ceux qui la reçoivent que des notions littéraires et scientifiques très courtes, qui ne les mettent en état d'exercer aucun métier particulier, parce qu'elles sont très répandues et ont par suite peu de valeur. Un pays peuplé de demi-lettrés et de demi-savants serait le plus misérable de la terre, parce qu'il n'y aurait personne pour exercer les métiers manuels.

La connaissance de la morale religieuse pour faire savoir aux enfants comment ils doivent se conduire dans la vie et pour les attacher à leurs devoirs, pour leur apprendre que le travail est honorable, celui de la terre comme les autres; la lecture, l'écriture et le calcul avec très peu d'histoire, de géographie et d'économie usuelle, voilà tout ce qu'il importe d'enseigner dans les écoles des campagnes. Ce n'est point ce que l'on fait aujourd'hui, et les connaissances très superficielles en effet, étendues et relevées en apparence, qu'on leur donne leur inspirent trop souvent le mépris du travail des champs et de la profession paternelle. Les uns font des clercs de notaires ou d'huissiers, des commis aux écritures; ceux dont l'instruction a été poussée un peu plus loin veulent faire des fonctionnaires et tentent d'entrer dans les contributions indirectes, dans les administrations de l'enregistrement ou des hypothèques.

Il m'a été cité un département à la fois agricole et manufacturier où, même dans les hameaux de la montagne, l'enseignement obligatoire comprend l'enseignement du dessin et parfois du modelage. De ceux qui reçoivent ce bel enseignement, les uns n'en retiennent rien et c'est heureux; ils aideront leurs parents, et feront des bûcherons et des pâtres, à quoi ils sont destinés par leur naissance; d'autres, au contraire, montrent une aptitude au moins relative qui les enfle, et leurs parents encore plus. Ces enfants remarquables ne peuvent couper du bois ou garder les vaches et les chèvres; la famille sollicite pour les faire admettre dans quelqu'une de ces écoles, très coûteuses, qui préparent à l'industrie des auxiliaires en nombre actuellement très supérieur à ses besoins. Ceux qui entrent dans ces écoles sont perdus pour la campagne et viennent souvent ajouter à l'encombrement des professions urbaines; les autres, obligés de rester dans leur village, se croient au-dessous de leur condition et ne songent qu'à quitter. Ils quitteront en effet, ne fût-ce que pour exercer un petit commerce et accroître ainsi le nombre déjà excessif des détaillants, dont beaucoup se ruinent assez vite. Et c'est ce que produit trop souvent l'instruction telle qu'elle se donne actuellement. Elle

tire des campagnes, c'est-à-dire d'un travail sain, utile et assez rémunérateur pour faire vivre ceux qui l'exercent, des hommes et des femmes robustes qui vont s'affaiblir dans le séjour des villes, où souvent ils habitent des locaux étroits et malsains et dont beaucoup, parce qu'ils se jettent sur des carrières encombrées, tomberont dans la misère.

Or, c'est l'Etat qui pratique et impose ce mode d'enseignement.

IV

La charité publique a son utilité, et je ne l'ai point nié; mais combien elle est au-dessous de la charité privée! Elle aura toujours, en effet, quoi qu'on fasse, quelque chose de sec et d'inflexible qui tient à son essence même. La charité privée seule sait donner avec douceur, avec discrétion, je dirai presque avec intelligence, parce que souvent en soulageant le pauvre elle sait le relever, tandis que l'assistance publique aide le pauvre, mais ne le retire pas de la misère. « On retrouve, écrivait M. de Wateville en 1854, sur la liste des bureaux de bienfaisance les petits-fils de ceux qui y étaient portés en 1802; en 1830, on y lit le nom de leur père. »

C'est que la charité officielle étant considérée comme une dette, et comme une dette dont le payement est certain, ceux qui peuvent compter sur elle ou qui croient le pouvoir faire, perdent aussitôt tout sentiment d'épargne et de prévoyance, même tout sentiment du devoir.

La charité privée a encore cet autre avantage et qui, pour être d'un ordre secondaire, ne doit pas être méprisé, de ne rien coûter aux contribuables. Ceux qui la trouvent mal ordonnée la quittent; ils cessent de lui fournir ou leur concours ou leur argent, alors que nul contribuable ne peut se soustraire à sa part dans l'entretien de la charité officielle, quand même il la trouverait mal conduite ou funeste dans ses résultats.

Et pourtant, c'est la charité officielle qu'il s'agit d'étendre; cette charité, si coûteuse et si peu flexible, on la veut mettre

partout. On a vu plus haut (ch., III, § 4) les vœux du Conseil supérieur d'assistance : L'État devrait « fixer et diriger l'organisation générale ». Quel reproche fait-on à la charité privée, en dehors du reproche très grave pour les uns et, aux yeux des autres, singulièrement honorable d'être indépendante de l'administration et d'agir par elle-même ? On lui reproche d'être inégale : elle se trouve ici et non là ; elle donne avec abondance ici et ailleurs elle sera insuffisante. Ne procédant pas d'une action unique comme les fondations administratives, il est toujours à craindre que ses établissements soient mal tenus et mal réglés. De plus, comme elle s'exerce par des institutions très dispersées et d'ordinaire sans liens entre elle, on peut redouter les doubles emplois : le même pauvre sera assisté de deux côtés.

Laissons les doubles emplois qui ne sont guère à craindre dans les campagnes, où rarement trouvera-t-on deux œuvres charitables dans le même endroit; heureux quand il s'en trouve une. Prenons les autres reproches, ils sont cause que l'on veut remplacer la charité privée par la charité officielle. Cette dernière, sans doute, évitera ces reproches; elle sera parfaitement réglée et ordonnée. Qu'avons-nous vu cependant au sujet des hôpitaux, établissements publics, dont on signalait la mauvaise tenue devant le Conseil supérieur d'assistance, en avouant que l'on ne savait trop comment apporter le remède ?

L'obligation que l'on réclame existe au sujet des enfants assistés et des aliénés et elle existe depuis des années ; l'administration a tout pouvoir pour régler, ordonner, établir, corriger : qu'a-t-elle donc fait ? On sait trop quelle est la misérable condition des enfants assistés, et M. le directeur de l'Assistance publique a dû étonner ses auditeurs lorsqu'il a décrit leur sort devant le congrès d'assistance [1] :

« Comment les départements élèvent-ils les enfants assistés dont ils ont la charge et la garde ? Ils les placent à la

[1] Dans son discours d'ouverture, rapporté dans la *Revue des établissements de bienfaisance*, 1889, p. 288 et suiv.

campagne, en font des cultivateurs. Ce système est excellent; il constitue à l'enfant une famille; il lui donne un foyer, une commune; il l'attache au sol. » Le lecteur a vu ce qu'il fallait penser de ce riant tableau. Peu de mois auparavant, le même directeur de l'Assistance avait voulu dresser une statistique des enfants assistés et s'était adressé dans ce but aux départements « qui en ont la charge et la garde ». Onze départements ne purent fournir que des résultats incomplets; dans douze autres, parmi lesquels plusieurs fort importants, comme l'Aube, les Vosges, le Calvados, « la tenue des registres au cours de la période (à recenser) était si défectueuse que la statistique demandée n'a pu être établie ou que les chiffres produits présentent une incohérence, une invraisemblance qui ne permettent pas d'en tenir compte [1]. » En ce qui concerne le département de la Seine, « M. le directeur de l'Assistance publique à Paris a déclaré qu'il ne lui était pas possible d'effectuer le travail même approximativement. » Est-ce donc cet ordre, cette règle, cette conduite exacte et sûre que l'administration seule peut procurer, à la différence de la charité privée?

Quant au service des aliénés obligatoire aussi et tout aux mains de l'Assistance publique, M. Monod déclarait au Congrès que « les cellules affectées aux aliénés *en observation* (il y avait 121 aliénés dans ce cas et l'un était *en observation* depuis huit ans) sont le plus souvent situées loin du bâtiment de l'hospice proprement dit et dépourvues de toute surveillance. Ce sont généralement des cabanons sans moyen de chauffage où les aliénés à peine vêtus sont couchés sur la paille. » Et la *Revue des établissements de bienfaisance*, qui rapportait ces paroles de M. le directeur de l'assistance publique (1889, p. 355), ajoutait que l'un des assistants, M. Pinel (est-ce un descendant du célèbre aliéniste?) avait alors interrompu M. Monod, le priant de ne pas continuer la description de ces horreurs, ce que M. Monod avait fait cependant sur le désir du Congrès.

Eh bien! croit-on que l'assistance officielle soit à l'abri des

[1] *Revue des établissements de bienfaisance*, 1889, p. 162.

reproches adressés à la charité privée? La trouve-t-on si bien ordonnée et partout égale? Le projet même de la Convention qui était pourtant le chef-d'œuvre de l'uniformité et de la rigueur administrative, contenait l'inégalité la plus injuste : il distribuait les secours à proportion du chiffre de la population et non en raison des besoins; les pays riches recevaient autant que les contrées pauvres. Non! la charité ne comporte pas ces vastes organisations qui prétendent traiter de même tout un grand pays et mettre l'uniformité en une matière qui est la diversité même. Rien de plus variable en effet que les besoins, même dans des localités très voisines. Ce qui manque en un endroit, ce sont les secours médicaux; ailleurs ces secours existent, mais les orphelins, les vieillards ne sont pas aidés. Comment rêver (je ne dis pas comment organiser) un système de secours uniforme? Le meilleur remède n'est-il pas dans l'action de la charité privée, qui s'adapte aux besoins et qui souvent est provoquée par la vue ou mieux par la connaissance des besoins? Sans doute, elle ne se trouvera pas partout, à point nommé; sans doute, son action aura quelque chose d'irrégulier; mais si elle peut combler quelques-unes des lacunes qui existent maintenant, soulager quelques misères qui ne sont pas secourues et tout cela sans création d'impôts ni de fonctionnaires nouveaux, n'est-ce pas un assez heureux résultat pour qu'on la laisse s'exercer?

Nos gouvernants en conviennent facilement, ils font volontiers l'éloge de la charité privée et ne manquent pas d'ajouter après qu'ils ont exposé quelques-uns de leurs grands projets : Tout cela est sans préjudice de ce que fera la charité privée que nous entendons laisser libre. Mais quoi! cette charité est-elle libre? Est-ce donc la laisser libre que de la soumettre en tout à l'arbitraire administratif? Comme il est facile de trouver cette charité insuffisante après qu'on l'a entourée de restrictions et d'obstacles et qu'on lui a, pour ainsi dire, lié les mains! On veut bien l'admettre comme auxiliaire de l'assistance officielle; on ne reconnaît pas seulement, on proclame son efficace; mais en même temps on la charge d'entraves. Eh! si vous voulez de

bonne foi que cette charité puisse s'exercer, si vous voulez qu'elle soit libre, permettez à un citoyen d'ériger un hôpital ou un hospice comme vous lui permettez d'établir un cabaret; laissez-le choisir, ou vivant, ou par testament, le distributeur de ses aumônes, comme vous lui permettez de choisir un mandataire ou un exécuteur testamentaire pour ses procès ou ses affaires d'intérêt; qu'il soit licite de fonder librement une association de bienfaisance comme il l'est de fonder une association commerciale ou financière; que l'exercice de la bienfaisance enfin ne soit pas soumis à plus de restrictions qu'une entreprise de spéculation ou que la poursuite d'un gain.

Mais pour que l'exercice de la charité privée soit efficace, il faut que notre législation sur la situation des personnes morales soit refaite ou plutôt il en faut faire une (car nous n'en avons pas; nous n'avons que des pratiques administratives), où l'on mettra le principe de la liberté à la place du système actuel de la prohibition et de l'arbitraire.

Comment n'être pas frappé de ce fait que nos campagnes sont aujourd'hui dépourvues des hôpitaux et hospices qui y existaient aux XIIIe et XIVe siècles? Il y a plus de richesse qu'alors, c'est-à-dire plus de moyens matériels d'en avoir, et il s'en trouve moins. C'est que ces établissements étaient le produit de libéralités privées; le gouvernement d'alors, loin de s'y opposer, y prêtait les mains. Qui voulait établir une maison hospitalière de son vivant ou après son décès, le pouvait librement; qui voulait fonder un capital pour des distributions d'aumônes en nature ou en argent, le pouvait aussi. Nombre de fondations ne venaient pas de seigneurs opulents, mais de simples gens qui laissaient une petite maison ou une faible somme pour continuer l'œuvre commencée par eux de leur vivant et qui était, par exemple, de recevoir et soigner quelques pauvres malades. C'était peu; mais une fois la bonne œuvre commencée et son utilité aperçue, les dons et les legs arrivaient à l'aide, minimes sans doute, mais faisant nombre et, pour parler le langage d'un contemporain, « sitôt la fondation érigée, chacun s'empressait à lui faire du bien ».

Aujourd'hui, lorsqu'un particulier touché du manque d'établissements hospitaliers dans les campagnes, touché de l'impuissance où sont les communes rurales d'en établir, veut ériger une de ces fondations, il se trouve en présence d'empêchements de toutes sortes venant des pouvoirs publics. Ces pouvoirs qui devraient être institués pour garantir aux particuliers la sécurité et le moyen de faire en paix ce qui n'est pas nuisible à leurs concitoyens, à plus forte raison, ce qui leur est bon et utile, ces pouvoirs semblent avoir pris à tâche de les entraver en toutes manières, allant ainsi contre le but direct de leur institution, on peut dire contre leur raison d'être.

Vous voulez fonder un hospice, un hôpital? Vous ne le pouvez, dit le gouvernement, que si cela me plait. Vous êtes autorisé, mais vous voulez que l'établissement dure après votre mort? Léguez-le alors à l'administration. Mais je trouve cette administration onéreuse et je crains ses tendances. Ainsi j'estime les secours religieux plus nécessaires encore que les secours du corps, mais je sais que les aumôniers ont été chassés de plusieurs hôpitaux officiels et je crains qu'ils soient expulsés de tous ; je pense que le service hospitalier ne sera bien fait que par les congrégations religieuses et je vois qu'on s'applique à les chasser de tous les hôpitaux ; je voudrais donc que l'hôpital fondé par moi fût administré par des personnes de confiance et que je choisirai. Cela se pouvait autrefois, mais ne se peut plus. L'administration entend disposer en maître de vos libéralités. C'est à elle aussi que vous devrez léguer toute somme destinée par vous à secourir les pauvres, et même alors votre volonté risque d'être méconnue ; l'acceptation peut n'être pas permise ou ne l'être que partiellement. Alors même que la libéralité est autorisée, les difficultés pour le mode d'emploi surgissent de tous côtés. On a vu que, malgré le concert des héritiers et de l'administration, il a fallu quatre ans pour arriver seulement à constituer la commission chargée d'exécuter le legs Texier-Gallas.

Est-ce trop demander que de réclamer pour les Français d'aujourd'hui la même liberté de faire la charité qu'avaient

leurs ancêtres au XIIe et au XIIIe siècle? Et faut-il que l'on soit réduit à solliciter en 1889 pour les citoyens d'une République, membres du souverain, un droit que Philippe-Auguste et Louis IX, souverains absolus, n'ont jamais dénié à leurs sujets?

Et que l'on ne m'oppose pas que les temps sont changés et que la même législation ne convient plus. Sans doute le même mode d'exécution ne convient plus, on le doit changer, mais pourquoi la liberté ne conviendrait-elle plus? La liberté convient toujours; c'est à mieux assurer son exécution qu'on doit faire consister le progrès et non à la détruire comme on fait dans la matière qui m'occupe, car ici il n'y a pas eu progrès, il y a recul.

Où l'on peut apporter du changement, c'est en ce qui concerne, par exemple, le droit de contrôle. Il faut qu'une fondation reçoive la destination voulue par le bienfaiteur; que les administrateurs ne s'appliquent pas les libéralités dont ils sont chargés de faire emploi; il faut enfin aviser à donner une destination à la fondation qui serait devenue sans objet. Dès le début, il faut s'assurer que la fondation prétendue de bienfaisance ne cache pas un but illicite. Ce droit d'inspection et de correction appartenait à l'origine à l'autorité ecclésiastique, de qui relevait tout ce qui concerne la bienfaisance. Aujourd'hui c'est au pouvoir public, au gouvernement qu'il faut remettre le droit d'inspection, mais sans lui donner le droit de correction, car ce serait rétablir indirectement l'arbitraire administratif. Le dernier droit, celui d'annuler une fondation qui cache un but illicite, de remplacer des administrateurs indignes, et même au besoin de désigner l'emploi à faire du capital des fondations devenues sans objet, ce droit devra être remis aux tribunaux.

Ils exercent actuellement une fonction analogue à l'égard des incapables : mineurs, interdits, quelquefois même des femmes mariées, en ordonnant, à la poursuite des parties ou du ministère public, des mesures propres à sauvegarder leurs biens et même leurs personnes. Ils feraient de même à l'égard des personnes morales, dans les cas qui viennent d'être mar-

qués. Mais comme de leurs décisions dépendra souvent le sort de nombreux pauvres et qu'il est grave d'avoir à changer la volonté d'un bienfaiteur qui a commis à la justice de son pays le soin de veiller à l'emploi charitable de sa fortune, il faut que ces juges aient une grande autorité et qu'ils soient surtout indépendants, et du caprice populaire et de celui des gouvernants, c'est-à-dire, qu'ils ne doivent être choisis ni par le suffrage universel, comme certains juges aux États-Unis, ni pour des considérations politiques, comme il n'arrive que trop en France aujourd'hui. Qu'ils soient nommés sans crainte de révocation ou de déplacement par le premier pouvoir de l'État, comme les juges de la Haute Cour fédérale aux États-Unis d'Amérique, ou qu'ils se recrutent eux-mêmes comme nos anciens Parlements, si fermes à l'endroit du souverain : toujours faudra-t-il dans les modernes démocraties un très fort pouvoir judiciaire, si l'on veut assurer quelque recours à la liberté des citoyens. Je ne puis, on le comprend, insister sur ce grave sujet, je m'en console en pensant que le lecteur n'en a pas besoin et en a compris toute l'importance.

Le législateur moderne pourrait faire une chose encore : fixer, comme je l'indiquais, le *maximum* aux libéralités affectées à chaque fondation. Ce que je dis pour contenter les craintes de quelques esprits qu'effraye encore cette institution des biens de mainmorte, et non que je le croie facile ni nécessaire. Il est difficile en effet de fixer un *maximum*, à raison de la diversité des œuvres et même des besoins que la même œuvre aura à contenter dans les différents endroits. Il faut bien plus pour fonder un hôpital que pour assurer certaines distributions de secours, que pour doter par exemple quelques filles pauvres. Et même pour fonder un hôpital, il faudra bien plus en un endroit qu'en un autre : avec le dixième de ce qu'il faudrait pour un hôpital parisien, on établira un hôpital en une petite ville, et dans un village il faudra moins encore. La même somme sera à la fois excessive dans le deuxième cas, et dans le premier insuffisante. De plus, ce n'est pas en notre siècle qu'on doit s'effrayer très fort de l'excès possible de gé-

nérosité et de désintéressement; le contraire est plutôt à craindre et la libéralité de nos contemporains a moins besoin d'être contenue que provoquée; c'est ce que savent ceux qui pratiquement se sont occupés des œuvres [1].

Quant aux legs faits aux fondations charitables, ils doivent, s'ils n'excèdent le *maximum* légal, pouvoir être acceptés librement, car ils ne servent pas seulement à compléter ce que ces fondations peuvent au début avoir d'insuffisant, ils sont souvent utiles pour leur permettre de se maintenir. C'est un fait qu'une fondation laissée à ses seules forces voit diminuer sa puissance d'action, soit par suite d'un moindre rendement de ses ressources venant de conversion de rente, de dépréciation dans le fermage des immeubles ou autre motif semblable, soit à raison du moindre pouvoir de l'argent. Ainsi la fondation Brezin, qui date de 1833, permettait au début d'entretenir 300 pauvres ouvriers; elle n'en peut recevoir aujourd'hui que 250 et ce nombre sans doute ira en diminuant, si quelques legs ne viennent remettre les choses dans leur premier état.

C'est une législation respectueuse de la volonté des bienfaiteurs qui donnera aux campagnes ces établissements hospitaliers et même les ressources pour les secours quotidiens qui leur manquent aujourd'hui. Les besoins une fois connus et signalés, il est à espérer que les libéralités ne feront pas défaut. En 1885 (dernier chiffre connu), les dons et legs faits aux établissements hospitaliers ou plutôt ceux dont le Conseil d'État avait autorisé l'acceptation s'élevaient à 14.383.000 francs; de plus, les libéralités faites aux départements et aux communes allaient à 6.854.500 francs, dont les 4/5, faisait remar-

[1] Qu'il me soit permis de citer, à l'usage de ceux qui craignent la richesse excessive des personnes morales, ce fait qu'une Société dont je fais partie, la *Société de législation comparée,* comprenant plus de douze cents membres, tous aisés, dont beaucoup s'intéressent à ses travaux, n'a jamais reçu ni un don ni un legs, bien qu'elle ait vingt ans de date, qu'elle soit reconnue d'utilité publique depuis quinze ans, et qu'elle ne se soit jamais plainte de l'excès de ses ressources.

Les biens possédés au siècle dernier par les fondations charitables étaient fort au-dessous de ce qu'on leur attribuait alors et de ce qu'on croit aujourd'hui.

quer l'*Annuaire d'Économie politique de 1889*, qui rapporte ces chiffres, avaient une destination bienfaisante. Mais le moins bon côté de ces dons et legs (et ce sont plutôt des legs que des dons) est qu'ils s'adressent aux établissements existants et qu'ainsi, à la réserve peut-être de quelques legs faits aux bureaux de bienfaisance de communes rurales, il n'y a rien pour les campagnes.

Il n'en faut pas être surpris; la majeure partie des hommes est touchée de ce qu'elle a sous les yeux, de ce qu'elle connaît, de ce qui la frappe. On veut être généreux ? On donnera à une souscription qui fait du bruit, on fera un legs à tel hôpital que l'on connaît, on fondera tant de lits dans tel hospice; mais combien de bienfaiteurs auront l'idée d'adresser leur libéralité à des malheureux qui souffrent sans éclat, dont les besoins même sont cachés ? Qui sait que les campagnes manquent d'hôpitaux locaux, de dispensaires, de service médical organisé ? Bien plus, un généreux l'apprend, désire y porter remède par une clause de son testament; comment faire ? Qui saura même le conseiller? car la matière est difficile. Ou bien il léguera « aux pauvres de telle commune » et la somme ira en aumônes, ou bien il mettra à son legs une condition d'emploi qui, si la libéralité n'est pas très forte, la fera refuser par la commune donataire. Il n'a pas idée qu'il puisse charger quelque personnne de confiance d'exécuter sa volonté après sa mort. Il y songerait dans un autre pays, parce qu'il en verrait des exemples. En France ou il n'y pense pas, ou il ne s'arrête pas à une telle idée, estimant que « ce doit être défendu », et il a raison de le croire.

Il se trouve cependant des bienfaiteurs qui ont cette pensée, et ils le font voir en léguant aux communautés religieuses, non pour elles sans doute, mais pour les œuvres dont elles s'occupent et qui ont bien ce caractère de faire acte d'initiative, de chercher les besoins, de se montrer ingénieux à les soulager, de tenter enfin des fondations là où elles semblent nécessaires. Le montant des libéralités à elles faites en 1885 s'élevaient à 3,892,000 francs, malgré l'hostilité administrative qui n'auto-

rise pas volontiers l'acceptation de pareils legs. Mais ce qui est notable est le grand nombre des bienfaiteurs qui ont produit cette somme. Il est de 1,735, alors que les libéralités aux établissements charitables sont fournies par 1,513 donateurs et celles faites aux départements et communes par 415 seulement. Les voilà retrouvés ces petits dons qui autrefois avaient érigé par leur nombre tant de fondations charitables, les commençant petitement et puis venant les renforcer, venant peu à peu asseoir ce qui d'abord était mal assuré et garantir ce qui, au début, était précaire. Ils pourront refaire ce qu'ils avaient fait autrefois, si on laisse à leurs auteurs la liberté de faire les générosités qu'ils prétendent et par l'intermédiaire de ceux qui leur conviennent.

V

Il ne faut pas moins réclamer la liberté des personnes que celle des fondations. Il faut qu'il soit permis aux citoyens de s'associer dans un but charitable, qu'ils portent le costume laïque ou l'habit religieux, qu'ils vivent ensemble sous une règle librement acceptée, ou qu'ils se joignent seulement à certains moments en vue d'une action commune. Dans les campagnes surtout, qui s'occupera des établissements hospitaliers, qui distribuera les secours si les ordres religieux font défaut? Actuellement, les religieuses maîtresses d'école visitent souvent et soignent sans rétribution les malades pauvres; lorsqu'elles ne seront plus là, qui se chargera de ce soin? Vainement ceux qui poursuivent cette triste guerre contre la liberté des croyances et l'intérêt des malades vont répétant que l'on aura des infirmiers et infirmières excellents, à condition seulement de les bien payer. Quelle dérision pour les campagnes qui d'ordinaire ont de faibles ressources, et quelle erreur aussi de croire qu'on puisse avec de hauts gages acheter en retour de la patience, du désintéressement, des soins affec-

tueux? Non! l'argent n'a pas le pouvoir qu'on lui suppose; il est assez puissant quelquefois pour décider les hommes à marcher à la mort; il n'a jamais eu et n'aura jamais cette vertu de leur inspirer un dévouement à la fois obscur et perpétuel. Il n'y a que la religion chrétienne qui le puisse faire.

C'est elle qui ouvre les mains et les cœurs et qui ne fournit pas moins les gardes-malades volontaires que les secours matériels. Quelle religion païenne ou quelle secte philosophique a fait de même? M. Maxime Ducamp croyait si difficile d'obtenir ces fondations dont trop d'esprits ne veulent craindre que l'excès, qu'il estimait qu'on devait pour y parvenir faire appel même à la vanité. « Dieu me garde, écrivait-il, de blâmer les personnes que leur générosité rend célèbres. Il y a bien des retraites hospitalières, des hôpitaux même qui n'existeraient pas si le nom des fondateurs gravés sur le marbre en lettres d'or ne resplendissait pas au fronton des édifices, et n'apprenait à tous qu'un personnage charitable a consacré par testament ses richesses posthumes au soulagement des malheureux. Ceux-ci en profitent, que les bienfaiteurs soient bénis! »

Quel faible moyen cependant et bien incapable, s'il procure quelque argent, de procurer jamais des soins et du dévouement pour rendre cet argent utile! La philanthropie, elle aussi, c'est-à-dire le culte de l'humanité dégagé de toute autre considération, procurera des généreux de leur bourse, mais non des généreux de leur personne, et si le siècle dernier, époque d'enthousiasme et d'illusion, en eût pu fournir quelques-uns, quels sont ceux que peut montrer notre époque? C'est seulement la religion qui en fait; c'est elle qui, après avoir, dès sa naissance, enseigné la compassion aux hommes qui ne la connaissaient pas et avoir donné le modèle de toutes les formes de la charité, fournit encore à l'assistance moderne le meilleur de son personnel et de son fonds.

Elle fait plus que soulager la misère, elle a pour la prévenir une efficace que ne possède nulle doctrine et nul enseignement humain, et si j'insiste sur ce point, c'est pour avertir ceux qui n'en auraient pas la claire vue, qu'en travaillan

comme ils font à détruire toute croyance chez les populations laborieuses, nos gouvernants travaillent à ôter ce qui peut diminuer le nombre des misérables et alléger, par suite, le fardeau de l'assistance.

Ne voyons-nous pas, en effet, le nombre des enfants abandonnés (enfants trouvés ou délaissés) s'accroître sans cesse, alors que la population s'accroît peu et qu'au contraire l'aisance augmente? Et ce mépris du devoir paternel venant surtout du désordre des mœurs, ne s'accroît-il pas à mesure que faiblit l'esprit religieux, et n'est-il pas sensible surtout dans les endroits où la religion a vu diminuer son empire sur les âmes?

Connaissait-on, il y a peu de temps, ces enfants « moralement abandonnés, » c'est-à-dire délaissés de leurs parents, restés sans éducation, sans direction, sans appui et si nombreux déjà? Mais croit-on que ces enfants soient nés de parents chrétiens, c'est-à-dire pratiquant leur religion? N'ont-ils pas oublié aussi tout sentiment religieux, ces parents que M. Maxime Ducamp nous montre expédiant à Paris leurs filles, sans savoir ce qu'elles y pourront faire, sans indication ni références, et ne voulant plus s'en occuper ensuite, heureux seulement de n'en avoir plus la charge, si bien que nombre de ces malheureuses tombent au rang des assistées ou des prostituées même? Quel affaiblissement du sens moral et quelle méconnaissance du devoir fait voir une pareille conduite!

D'autre part, n'est-ce pas l'oubli du quatrième commandement: « Tes père et mère honoreras », qui peuple les hospices de vieillards ayant encore leurs enfants, souvent fort en état de les entretenir, mais ne voulant pas le faire, ou le faisant avec une dureté qui passe la rigueur d'un refus? Là où vous trouverez l'aïeul honoré et maintenu au foyer malgré la pauvreté du ménage, les orphelins de la famille recueillis et les mœurs chastes, cherchez et vous apprendrez que la religion est encore suivie et qu'on lui doit ces effets. Il sera sensible en même temps qu'en ces endroits les institutions d'assistance sont moins nécessaires, ou sont bien déchargées par ces

pieuses coutumes ; où elles sont oubliées au contraire, multipliez les moyens de secours, ils ne suffiront pas.

Ce qui fait des indigents parmi même les individus valides, c'est le défaut de conduite, l'absence de travail ; c'est, depuis peu, cet abus de la boisson qui s'est développé au point de devenir un fléau nouveau : l'alcoolisme.

Comment combattre ces causes de la misère ? Les lois peuvent atténuer les effets de l'intempérance, mais leur pouvoir sera toujours limité, et puis que peuvent-elles contre le déréglement des mœurs ?

Il faut pour les corriger et pour combattre le penchant au vice, c'est-à-dire un penchant agréable, autre chose que des considérations et une force humaines ; il faut demander le remède à la religion qui fait les mœurs.

C'est ce qu'écrivait déjà en 1796 M. de Montyon, alors âgé de cinquante-trois ans et mûri par l'expérience : « La religion est le grand bienfait de l'humanité. C'est elle qui, en France, a fondé et doté tous les asiles ouverts à la misère et à la douleur. La religion est la seule morale du plus grand nombre des hommes et le complément de l'état social. Mais la religion chrétienne, et surtout la religion catholique, a des moyens particulièrement efficaces. »

« Relevez la moralité des pauvres, écrivait à son tour M. de Gérando, et vous aurez vraiment secouru le pauvre. » Et il cite cette conclusion d'un rapport qui termine une enquête anglaise sur l'indigence : « Les commissaires reconnaissent et déclarent qu'il faut moins compter sur un arrangement économique quelconque que sur l'influence de l'éducation morale et religieuse. »

M. de Wateville indiquait comme première cause de la misère « l'absence de toute culture morale et religieuse dans les villes et dans les campagnes ». On retrouve la même pensée dans les enquêtes de 1870, de 1872-73, où plus d'un conseil général déclare avec celui de l'Isère « que le remède à la question des enfants assistés est dans le relèvement des mœurs venant du progrès de l'éducation morale et religieuse ».

M. Fleury-Ravarin, auteur d'un très sérieux et récent ouvrage sur la question du paupérisme considéré au point de vue légal, termine en disant : « L'étude que nous avons faite sur les causes de la misère montre de nouveau qu'elle ne peut être efficacement combattue que par les forces combinées de la religion, de la morale et de l'instruction. »

La même pensée se trouve non plus sous la plume d'un savant ou d'un administrateur, mais sous celle d'un homme tout pratique, d'un patron qui écrivait à l'*Économiste français*[1] : « Depuis plus de trente ans je dirige des ouvriers, je m'assimile à leur existence pour mieux la connaître, je m'intéresse à leurs familles. Quand un de mes ouvriers se trouve en détresse, je ne me contente pas de le soulager, je recherche l'origine, la cause du mal... Eh ! bien, je puis dire que quatre-vingt-treize fois sur cent le malaise de l'ouvrier a pour origine l'intempérance.

« A côté de l'intempérance, on peut placer l'immoralité qui découle souvent de l'intempérance, mais qui a le plus souvent son origine dans le manque d'éducation religieuse. J'ai rarement vu une famille ayant de sérieux principes religieux tomber dans la misère, parce qu'avec de tels principes on combat facilement l'intempérance. A l'atelier (et ceci est vrai aussi pour le travail agricole), l'ouvrier est plus convenable, ses rapports avec le patron sont plus doux, plus faciles, on peut lui confier un travail plus sérieux et par là il améliore sa condition. Mais cette éducation doit prendre racine dès le plus jeune âge, tandis que nos législateurs cherchent à la détruire ou au moins à en rendre la culture plus difficile. Donc, à ce point de vue, l'État, pour contribuer à l'amélioration du sort des travailleurs, doit faciliter la diffusion de l'éducation morale et religieuse de l'enfant et non parler, comme on fait maintenant, de l'éducation civique qui forme des enfants dont on ne peut tirer aucun parti lorsqu'ils atteignent l'âge de la majorité. »

[1] Numéro du 30 novembre 1889, p. 673. La lettre est datée de Varangeville par Dombasle (Meurthe-et-Moselle), et signée : E. Maugras.

Pour terminer enfin, puisqu'il s'agit des campagnes, par l'opinion d'un homme qui n'était pas moins remarquable par ses connaissances agricoles que par la profondeur et la lucidité de son jugement, voici ce qu'écrivait M. de Lavergne dans son beau livre sur *l'Agriculture et la Population :* « Où Dieu manque, tout manque, et la supériorité naturelle des Anglais et des Américains sur nous tient en grande partie à leur supériorité religieuse. »

Cette forte parole : « Où Dieu manque, tout manque, » terminera mon étude. Il faut des principes certains pour diriger le vote des législateurs, comme la vie des particuliers, et ces principes, où les chercher ailleurs que dans les commandements de Dieu? Ne doivent-ils pas être le fondement de toute conduite comme de toutes institutions humaines ?

APPENDICE

QUELQUES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES CONCERNANT LA CHARITÉ PRIVÉE

Le lecteur a vu, s'il a pris la peine de lire celui de mes chapitres qui traite des obstacles mis par la loi et les pratiques administratives à l'exercice de la charité privée, quelle est en France la situation sous ce rapport. Il sera content sans doute d'apprendre comment les législations étrangères ont réglé cette même question et de comparer ce qui est chez nous avec ce qui se fait au dehors. Il sera convaincu ainsi que notre législation ou nos pratiques sur l'assistance privée sont les moins libérales qu'il y ait[1], et qu'en réclamant pour les particuliers le droit de faire la charité sans autorisation préalable et de faire durer leurs bienfaits au moyen de fondations, je ne fais que demander, non seulement que l'on revienne à ce qui a existé en France, mais qu'il soit permis aux Français de faire ce que peuvent les citoyens des autres pays, sans distinction de mo-

[1] Si j'insiste tant sur ce point, c'est à cause de l'erreur où sont encore beaucoup d'esprits même éclairés. Ainsi, le procureur général près la cour de cassation disait dernièrement (octobre 1889), dans son discours de rentrée, que nous avons « les libertés les plus entières dont un peuple ait jamais joui ». Assertion qui montre chez ce haut magistrat plus d'optimisme que de connaissance de l'histoire et des législations étrangères.

narchie ou de république. Je regrette seulement de n'être renseigné que sur certaines législations, et non pas toujours d'une façon complète. Voici celles que j'ai pu connaître.

A. — L'Angleterre [1].

Il est permis de faire librement la charité soit seul, soit en s'associant avec d'autres en tel nombre que l'on voudra. Il est permis de la faire soi-même ou d'en charger telle personne que l'on avisera et de la faire comme on entend, même de transformer si l'on veut sa maison en hôpital ; aucune autorisation n'est requise.

Pour ériger une fondation, c'est-à-dire pour constituer un capital dont le revenu serve à perpétuité à quelque usage charitable, il faut, depuis le XVIe siècle, une autorisation du pouvoir public dite « charte d'incorporation ». Mais il ne faudrait pas croire qu'il y ait là rien de semblable à notre « reconnaissance d'utilité publique ». Celle-ci est difficilement obtenue et ne s'accorde qu'aux œuvres déjà existantes, alors que la « charte d'incorporation » anglaise s'accorde aux œuvres futures, aux œuvres à créer et avec une telle facilité que l'on a incorporé des fondations ayant pour but de permettre de distribuer à certains jours aux pauvres de telle rue un verre de bière et une pipe de tabac. L'incorporation est sollicitée ou par le bienfaiteur ou par les héritiers ou exécuteurs testamentaires, lorsque la fondation est faite par testament.

Le bienfaiteur désigne pour administrer la fondation des personnes de confiance *(trustees)* [2] en indiquant de quelle manière elles seront remplacées ensuite (tantôt elles se recrutent elles-mêmes et tantôt elles sont choisies par les héritiers). Il marque aussi de quelle manière la fondation doit être conduite,

[1] Les règles sont un peu différentes pour l'Écosse et l'Irlande.

[2] Ces *trustees* reçoivent souvent une rétribution prise sur les revenus de la fondation.

ce qui est reproduit dans la charte d'incorporation et a ainsi force de loi.

Toute fondation incorporée peut recevoir des dons et des legs avec seulement ces deux conditions que le montant du capital qu'il lui est permis de posséder (la charte d'incorporation fixe d'ordinaire un *maximum*) ne soit pas excédé et que s'il s'agit d'immeubles légués, le testament ait été fait douze mois au moins avant la mort du bienfaiteur. On sait au surplus que la législation anglaise ne contient pas comme la nôtre de réserve pour les enfants et ascendants, et qu'ainsi tout particulier peut disposer, même au profit de fondations, de sa fortune entière.

Les fondations sont inspectées ou « visitées », suivant l'ancienne expression, par les délégués de la Couronne qui sont ici des fonctionnaires spéciaux, dits commissaires de charité *(Charity commissioners)*[1]. Mais il faut savoir que ce contrôle n'a rien de pénible ni de vexatoire. Les commissaires de charité ne sont pas des fonctionnaires politiques chargés de surveiller les opinions et de travailler dans l'intérêt d'un parti ; au contraire, ils sont pour les *trustees* des conseils et des appuis. A la vérité, leur autorisation est quelquefois requise, par exemple lorsqu'il s'agit de vendre ou hypothéquer les biens affectés à la fondation ou de les louer pour plus de vingt et un ans, mais on comprend que ces garanties soient exigées. Pour le surplus, les *trustees* se bornent à envoyer tous les ans un état de situation aux commissaires. Ceux-ci n'interviennent que s'ils constatent des irrégularités dans la gestion, ou si des faits graves leur ont été signalés ; ils peuvent alors poursuivre les *trustees* devant les tribunaux. Autrement, ils n'interviennent que pour apaiser les différends, veiller au placement des fonds formant le capital des fondations et approuver les règlements sur l'emploi de ces fondations faits par les *trus-*

[1] Les fondations charitables dites *ecclésiastiques*, parce qu'elles ont un but religieux, continuent d'être visitées, comme elles l'étaient au moyen âge, par l'évêque. Il ne s'agit, bien entendu, que des fondations concernant l'Église officielle ou « établie ».

tees. Ils interviendraient également pour nommer les *trustees* manquants ou pour modifier la destination des fondations devenues sans objet.

Ce pouvoir des commissaires de changer la destination d'une fondation est si grave, que la loi même y apporte souvent du tempérament. Ainsi un *Act* (loi) de 1883, sur les fondations charitables de la cité de Londres, charge des commissaires spéciaux de dresser un tableau de ces fondations souvent très anciennes, et d'indiquer toutes les modifications qu'il y aurait lieu d'apporter dans l'affectation et l'emploi des biens qui les soutiennent. Leur projet, dit l'*Act*, sera soumis à la reine uqi prononcera, mais seulement après un certain délai, durant lequel les intéressés (les bienfaiteurs ou leurs héritiers) devront, s'ils le demandent, être entendus contradictoirement avec les commissaires de la reine par le Conseil privé siégeant avec les formes de la Haute Cour et ayant ses pouvoirs. Si ces mêmes intéressés le demandent, la solution sera réservée au Parlement.

Il faut ajouter que les commissaires de charité ne contrôlent que les fondations érigées par une charte spéciale et non les œuvres qui, n'ayant pas de capitaux, se soutiennent par des cotisations périodiques; celles-là agissent en toute liberté.

C'est grâce à une législation et à des pratiques aussi commodes que l'Angleterre, bien que pays d'assistance obligatoire, compte de nombreuses fondations dues à la charité privée qui diminuent les charges de l'obligation et peuvent agir d'une manière plus efficace. Qu'il me soit permis d'ajouter en passant : c'est grâce à cette même législation que l'Angleterre possède des universités et des écoles richement dotées et qui ne coûtent rien aux contribuables; c'est la même législation qui permet aux fidèles dissidents (c'est-à-dire n'appartenant pas à l'Église établie) de soutenir leur Église et leur clergé et d'assurer la perpétuité du culte.

B. — Le Canada.

Nous trouvons dans cette ancienne colonie française, devenue aujourd'hui un État presque indépendant sous la suzeraineté de la couronne d'Angleterre, une législation sur la charité privée fort analogue à celle qui vient d'être exposée. C'est la même liberté reconnue aux particuliers et aux associations d'être bienfaisants. Les fondations sont érigées aux mêmes conditions et avec grande facilité. « La charte d'incorporation n'a jamais été refusée que je sache, » m'écrit un correspondant de Montréal. On trouve de plus, au Canada, une tendance qui paraît également aux États-Unis où les lois anglaises sont aussi le fond de la législation existante et qui est de donner plus aux lois et moins au pouvoir public.

Cette obligation de demander à chaque fois une charte, encore que les chartes soient accordées avec une facilité extrême, a déplu et les « Statuts (lois) révisés » de la province de Québec (chaque province a ses lois civiles) décident que le droit de fondation pourra être exercé désormais à la seule condition de se conformer à certaines règles que marque la loi nouvelle. Ces règles sont de ne pas attribuer à la fondation une quantité d'immeubles excédant cinq arpents; quant à la fortune mobilière, elle peut être indéfinie. Les dons et legs faits aux fondations sont acceptés par elles librement, s'il s'agit de valeurs mobilières et quel qu'en soit le chiffre. Il faut pour les immeubles, à moins qu'ils ne soient de valeur minime, une autorisation du souverain.

Quant au droit de visite qui, en Angleterre, sauf pour les fondations ecclésiastiques, appartient à la Couronne, il est exercé au Canada par le bienfaiteur ou ses héritiers et ne l'est par le souverain que s'il a pris soin de se le réserver, au cas où il y a eu charte d'incorporation. Le grand recours contre la

mauvaise gestion possible des *trustees* est l'action en justice contre eux. Elle appartient, soit aux héritiers du bienfaiteur, soit au gouvernement si la fondation a un but d'utilité générale, soit même à tout citoyen, grâce à une action inconnue en France, « l'action populaire ». Le ministère public peut toujours demander aux tribunaux de prononcer les nullités d'ordre public, c'est-à-dire celles qui feraient que la fondation ne serait pas régulière, comme ayant été établie en dehors des conditions voulues par la loi.

Une autre différence encore entre la législation canadienne et celle d'Angleterre, est que la loi anglaise n'admet pas qu'une fondation charitable puisse périr, et charge les commissaires de charité de lui donner une autre destination si la première est devenue sans objet, afin de remplir jusqu'au bout le vœu du fondateur, tandis que la loi canadienne admet la suppression de la fondation devenue sans objet par sentence de justice et admet aussi que la fondation gérée par une association prenne fin lorsque l'association se dissout par la mort ou le consentement de tous les membres. En cas de dissolution et si les statuts n'ont rien prévu, les biens de la fondation font retour aux héritiers du fondateur.

C. — Les États-Unis d'Amérique.

C'est encore la législation anglaise qui a formé la législation de la plupart des États (car chaque État a la sienne) à ce point qu'en bien des États, même récents, comme par exemple le Nébraska, on suit en cas de lacune de la loi locale, la coutume légale *(common law)* anglaise.

Aussi on rencontre partout la même liberté pour faire la charité, laissée soit aux particuliers isolés, soit aux associations. Des fondations peuvent être érigées pour cet objet, moyennant une charte délivrée par les pouvoirs publics, et délivrée d'une manière très libérale. Les lecteurs qui voudraient

un exemple de ces sortes de chartes trouveront dans l'ouvrage de M. Claudio Jannet, sur *les États-Unis contemporains* (tome II, p. 300 de la 4e édition), la reproduction de la charte concédée en 1872 à la société de Saint-Vincent de Paul, par l'État de New-York. Il faut se souvenir que cet État est en majorité protestant et il accordait la qualité de personne morale, c'est-à-dire la perpétuité légale avec pouvoir de posséder, à cette même association de bienfaisance que la presse opposante et prétendue libérale signalait en France sous le troisième empire, aux rigueurs du gouvernement. Ce que je rappelle pour faire voir comme la liberté est différemment entendue en France et aux États-Unis et pour engager mes compatriotes à l'entendre à la manière américaine.

Les Américains comme les Canadiens ne se sont pas contentés de ces chartes si commodément délivrées cependant et leur tendance est maintenant aussi de permettre toute fondation charitable à charge seulement par les bienfaiteurs de se conformer à certaines conditions indiquées par la loi et d'en déposer les statuts aux mains d'un officier public spécial *(Registrar, Recorder)*.

Les clauses que ces lois veulent voir écrites dans les statuts de fondations sont celles qui, d'ordinaire, figuraient dans toutes les chartes, par exemple : limites fixées au patrimoine de la fondation et parfois défense de posséder d'autres immeubles que ceux nécessaires pour remplir le but de l'institution : c'est là un évident souvenir de la législation anglaise ; indication de l'emploi que doit recevoir le patrimoine si la fondation vient à être dissoute, etc. Quelques législations veulent que les *trustees* qui administrent l'institution fournissent des états de situation au gouvernement de l'État et ce sous peine d'amende. Il faut ajouter que ces législations étant faites pour assurer la durée et la bonne gestion des fondations et afin de provoquer les libéralités des citoyens, et non pour les empêcher, la jurisprudence, dont le pouvoir est grand aux États-Unis comme en Angleterre, se montre toujours favorable. De plus, il est fort admis que si le patrimoine d'une œuvre vient à excéder le

chiffre permis, l'œuvre se dédouble, c'est-à-dire que l'on fonde un nouvel hôpital ou un nouvel orphelinat.

D. — L'Autriche.

Je mets la législation de ce pays de suite après celle les États anglo-saxons, parce qu'elle leur ressemble fort. Voilà qui est fait pour surprendre. Quoi ! l'action privée serait si libre en ce pays qu'on représente comme soumis à un gouvernement absolu et privé de toute liberté? Oui, elle l'est, on va le voir et on n'en sera pas surpris si l'on veut considérer que l'Autriche, pays de tradition et n'ayant pas subi de révolutions, se gouverne d'après d'anciennes maximes. Or en notre matière, c'est la liberté qui est ancienne et le despotisme de l'État qui est récent. En Autriche, non seulement la fondation de tout établissement charitable est licite sans autorisation, non seulement les associations (à la réserve des seules communautés religieuses à durée perpétuelle qui ont besoin d'être autorisées) se peuvent fonder librement, mais le régime auxquelles les fondations sont soumises est un des plus favorables qu'il y ait. Il faut, à la vérité, une autorisation royale pour les ériger; mais une fois permises, elles peuvent s'administrer librement; l'autorité publique exerce seulement une surveillance qui ne tend qu'à assurer l'exécution des statuts et de la volonté du fondateur. Si le bienfaiteur n'avait pas réglé le mode de gestion de la fondation, la commune du lieu aurait à y pourvoir.

« L'établissement des personnes morales est rendu très facile en Autriche, m'écrit mon correspondant (on en sera convaincu lorsqu'on saura que toute association a, d'après le Code civil de 1811, la personnalité morale), et ces personnes peuvent posséder soit des immeubles, soit des valeurs mobilières sans restriction; elles peuvent agir en justice, acheter, vendre comme les personnes physiques ».

Elles peuvent recevoir librement des dons et des legs.

Il est également licite d'ériger une fondation par testament, en réglant le mode d'administration (on a vu que la commune administrait si le légataire avait omis ce point). C'est alors l'exécuteur désigné qui réclame l'autorisation nécessaire.

Les biens d'une fondation qui ne peut plus servir à son objet primitif, reçoivent la destination prévue par les statuts. Si les statuts sont muets et qu'il s'agisse d'une association, les membres auront à se prononcer. S'agit-il d'une dissolution forcée ? C'est l'autorité publique qui en ordonnera.

E. — L'Italie.

Ce fait que la liberté est ancienne et le despotisme récent se voit à présent en Italie. Jusqu'ici, en effet, la charité privée y a eu de puissants instruments dans les fondations ou *œuvres pies* qui, érigées à des époques variant du XIIe siècle au milieu du nôtre, avaient traversé les révolutions de toutes sortes. Elles sont actuellement menacées par une loi émanée de l'initiative royale ou plutôt de celle du premier ministre M. Crispi et que vient de voter décembre 1889) la Chambre des députés. L'approbation du Sénat paraît certaine.

D'après une récente statistique officielle dressée en vue de la loi projetée et dont les résultats sont donnés par le *Journal des Économistes* d'octobre 1889 (p. 37), on compte 21,819 œuvres pies, non compris 695 monts-de-piété (on sait qu'ils sont originaires d'Italie où ils sont établissements privés), 1,965 *Monti Frumentarii* (prêts de semences aux agriculteurs), 30 caisses de prêts agricoles sans intérêt, soit 2,690 institutions de crédit ayant une origine ou un caractère charitables.

Les *opera pia* présentent une grande variété, puisque l'enquête n'en distingue pas moins de trente-trois catégories. Le plus grand nombre se proposent une fin charitable : soutenir un hôpital, un hospice, un orphelinat, faire des distributions de blé, de pain, de maïs ou d'argent aux pauvres de tel vil-

lage, ou bien secourir les veuves, payer l'apprentissage des enfants pauvres de telle localité, etc. Quelques œuvres ont pour but de procurer l'éducation des enfants indigents et même de subvenir aux besoins du culte ou encore ces deux buts se confondent avec le but charitable, ainsi qu'il arrivait souvent autrefois.

Leur avoir, toujours d'après la même source, s'élèverait à 1,731,000,000 francs et, déduction faite du passif, à 1,529,000,000 francs. Sur ce chiffre, il y aurait 725,000,000 francs en immeubles, 450,791,000 francs en valeurs mobilières et 208,751,000 francs en « autres valeurs[1] ». L'ensemble du revenu procuré par ce patrimoine serait, y compris les quêtes, de 135,430,000 francs et le revenu net (il faut se souvenir que les impôts sont très élevés en Italie) de 95,507,000 francs.

Quelle est en ce moment encore et jusqu'à la mise en force de la loi nouvelle la situation légale des *opera pia ?* Une loi du 3 août 1862, rendue peu après que le royaume actuel d'Italie eut été constitué, porte que, pour être reconnue comme œuvre pie, c'est-à-dire pour avoir la qualité de personne morale et la durée perpétuelle, une fondation doit réunir ces trois conditions : 1° avoir une destination bienfaisante, c'est-à-dire être instituée pour l'utilité des classes pauvres; 2° être administrée ou par un conseil ou par un directeur unique; 3° avoir un patrimoine fixe et durable.

Je prie que l'on remarque cette dernière condition. Alors que nos législateurs se montrent jaloux d'empêcher les œuvres charitables de posséder et font leurs efforts pour les réduire à la seule et précaire ressource des aumônes quotidiennes, la loi italienne et une loi peu ancienne proclame qu'il n'y a de fondation solide et digne de ce nom que celle qui s'appuie sur un patrimoine certain.

La fondation de toute nouvelle œuvre pie est subordonnée à une autorisation donnée par décret royal, rendu en Conseil

[1] On remarquera que le total de ces différentes valeurs ne donne pas 1,529,000,000 de francs. Je n'ai pu savoir d'où venait l'erreur.

d'État; le but d'un tel décret est surtout de constater que les trois conditions voulues par la loi sont en effet réalisées.

Du reste, la fondation d'œuvres pies par testament est permise. Il suffit alors de léguer le capital soit à un exécuteur testamentaire, soit à une commune, en manifestant sa volonté. La jurisprudence, qui est favorable, admet même qu'on peut charger d'une telle fondation ou ses héritiers ou ses légataires. La personne désignée devra requérir le décret royal et faire enfin le nécessaire.

L'œuvre pie est administrée suivant le vœu du fondateur et à défaut, elle l'est suivant la coutume locale. L'autorité prend au besoin et en l'absence de coutume, les mesures nécessaires pour pourvoir à sa gestion; c'est assez dire que son intervention est bienveillante et s'exerce pour procurer l'entière exécution de la volonté du fondateur.

La loi seulement a marqué quelques règles auxquelles doivent se soumettre les administrateurs : ils doivent, au début de leur gestion, faire inventaire du patrimoine de l'œuvre; si ce patrimoine comporte des rentes fixes, ils doivent avoir un trésorier qui fournira caution; toutes aliénations ou locations pour une valeur supérieure à 500 francs doivent être faites par adjudication publique. De plus, les autorités municipales et provinciales exercent une certaine tutelle sur la gestion des œuvres. Cette tutelle comporte l'approbation des règlements intérieurs; de toute acquisition ou aliénation d'immeubles; des acceptations de dons et legs et de toute mesure enfin qui a pour effet de transformer ou diminuer le patrimoine de la fondation. Les intéressés ont, dans tous ces cas, leur recours devant le Conseil d'État. L'autorité supérieure exerce une haute tutelle qui tend à maintenir à l'œuvre son but et sa destination. Comme mesure de garantie, le préfet peut faire vérifier la caisse de l'œuvre.

Toute fondation qui ne répond plus à son but peut être réformée dans le sens de l'intention du fondateur par les autorités communales ou provinciales, le recours au Conseil d'État toujours réservé aux intéressés.

La situation faite aux œuvres pies par la loi de 1862 va être entièrement changée par la loi nouvelle. Cette loi supprime d'abord huit catégories d'œuvres, c'est-à-dire une partie de celles actuellement existantes; les autres seront administrées non plus d'une manière autonome, mais par les « congrégations de charité », institutions officielles formées de membres nommés par les conseils municipaux et qui, en Italie, se trouvent dans toutes les communes. C'est à elles que vont les legs et les dons faits aux pauvres sans désignation : elles représentent enfin l'assistance publique. Par suite, leur conférer la gestion des œuvres pies, c'est enlever à ces œuvres tout caractère d'indépendance et les mettre aux mains du pouvoir local. C'est aussi à ces institutions officielles que la loi nouvelle attribue les biens de toute fondation qui a cessé de remplir son but primitif.

On n'admet plus le changement de destination et l'attribution à un emploi analogue du patrimoine charitable.

On voit combien cette loi est menaçante pour la charité privée, à qui elle ôte à la fois ses ressources et son indépendance.

F. — La Suisse.

La Suisse a autant de législations (ou écrites ou seulement coutumières) que de cantons, mais la tendance à l'unité législative qui est sensible dans ce pays s'est manifestée récemment en 1881, par le vote d'un « Code fédéral des obligations ».

Ce Code proclame d'abord le principe de la liberté d'association, mais en déclarant que cette liberté n'est pas applicable à certaines communautés religieuses désignées; c'est un souvenir de la guerre pourtant éloignée du *Sonderbund*. En dehors de ces exceptions, toute association, qu'elle ait ou non un but lucratif, peut se fonder librement.

Pour devenir personne morale, il lui suffit de se faire ins-

crire moyennant un droit fixe de 5 francs, sur le *Registre du commerce* tenu dans toute la Confédération et dont les inscriptions sont reproduites sans frais sur la feuille officielle. On voit par suite, figurer sur ce registre les associations les plus diverses : sociétés commerciales, sociétés de secours mutuels, orphelinats privés, cercles, confréries qui toutes par le fait de leur inscription, sont devenues personnes civiles.

Les fondations une fois inscrites, s'administrent librement. Les difficultés ou débats qui s'élèvent sont tranchés par les tribunaux saisis par les administrateurs ou par quelques-uns des associés comme dans toute société.

Voilà pour les fondations érigées par des associations; lorsque ce sont des particuliers qui veulent en établir, les lois cantonales (de qui relèvent ces sortes d'institutions) exigent d'ordinaire un décret du pouvoir exécutif ou même du législatif; c'est quelque chose d'analogue à notre reconnaissance d'utilité publique, avec cette grande différence toutefois que ces décrets sont facilement accordés, car les gouvernants de ce pays voient les fondations privées avec faveur, alors que les nôtres leur sont, comme on a vu, décidément hostiles. De tels décrets sont encore nécessaires à toute association qui veut ériger une fondation sans la faire inscrire au « Registre du commerce ». C'était avant la publication du Code fédéral le seul moyen possible; ainsi ce Code est entré dans la voie où est engagée la législation américaine qui est de remplacer par certaines conditions écrites dans la loi et par suite assez fixes la nécessité d'une autorisation qui, de soi, a toujours quelque chose d'arbitraire.

Les pouvoirs publics qui ont donné l'autorisation ont, en quelques cantons, un droit de « haute surveillance » sur la fondation. Ce droit toutefois ne leur confère pas la faculté de visiter l'établissement, mais seulement d'exiger un compte ou état de situation périodique et de prendre au besoin quelques mesures générales en vue de prévenir la dilapidation du patrimoine. En d'autres cantons, ce droit de surveillance n'existe même pas; seule, l'autorité judiciaire peut intervenir sur la

réclamation de ceux au profit de qui la fondation a été érigée.

Des legs peuvent être faits aux fondations, à condition de ne pas entamer la réserve héréditaire dans les cantons où il y en a une. Les lois cantonales fixent d'ordinaire un chiffre *maximum* au-dessus duquel la donation ne peut être acceptée qu'avec une permission de l'autorité publique. Parfois aussi cette autorisation est requise pour toute libéralité, soit entre vifs, soit par testament qui comprend des immeubles.

La fondation peut être érigée par testament, les exécuteurs testamentaires auront à requérir l'autorisation nécessaire.

Quel emploi est fait du patrimoine de la fondation si elle vient à se dissoudre ?

Voici ce que dispose pour les fondations œuvres d'une société le Code des obligations (art. 716) : « Sauf disposition contraire dans les statuts ou autres règlements constitutifs, l'assemblée générale peut, lors de la dissolution de ces sociétés (de celles devenues personnes morales par leur inscription au registre du commerce), décider à la majorité que l'actif ne sera pas partagé entre les sociétaires, mais qu'il sera remis à un établissement public reconnu du canton ou de la confédération poursuivant le même but ou un but analogue.

« Lorsque la dissolution est prononcée par jugement, à raison du caractère illicite ou immoral du but que la société poursuit ou des moyens dont elle se sert, le juge a droit de déterminer ainsi qu'il vient d'être dit l'emploi de l'actif, si les statuts n'en disposent pas autrement. Il est tenu de le faire lorsque l'association poursuit un but d'utilité publique. »

S'agit-il des fondations érigées par un particulier ? Ce sont alors les lois cantonales qui disposent et d'ordinaire à défaut d'une indication des statuts ou du décret autorisant la fondation, l'emploi du patrimoine est réglé ou par la coutume ou par les tribunaux.

G. — La Norwège.

Les citoyens pratiquent librement la charité seuls ou en s'associant. Ils peuvent ériger des fondations de leur vivant ou par testament, à seule charge de ne pas excéder la quotité disponible. La fondation doit, pour avoir qualité de personne morale, être approuvée par le gouvernement qui exerce sur elle un droit de surveillance, mais toute décision doit être prononcée par les tribunaux.

Les fondations reconnues peuvent recevoir des dons et des legs. En cas de dissolution, le fonds social reçoit l'emploi marqué par les statuts.

H. — L'Espagne.

L'exercice de la charité est libre pour les particuliers, seuls ou réunis en association. Dans ce dernier cas toutefois, déclaration préalable doit être faite au préfet de la province. Si le préfet estime que l'association est contraire aux lois, il saisit dans les huit jours les tribunaux qui doivent, dans le délai de vingt jours, prononcer sur le mérite de son opposition. Si pendant huit jours le préfet n'a pas agi, l'association est valable.

Les fondations ayant un caractère permanent doivent être autorisées par les pouvoirs publics. Elles peuvent dès qu'elles sont reconnues, posséder, mais des biens mobiliers seulement[1], agir en justice, recevoir des dons et des legs et s'administrer librement, sauf le droit de surveillance appartenant au gouvernement et qui va jusqu'à suspendre ou remplacer les administrateurs et exiger les mesures propres à procurer

[1] On a vu que le gouvernement espagnol avait, au commencement de ce siècle, obligé toutes les institutions de bienfaisance à vendre leurs immeubles pour les remplacer par des rentes sur l'État.

l'exécution de la fondation. C'est le pouvoir appartenant aux commissaires de charité anglais, mais il est exercé ici par le préfet, avec appel possible au ministre de l'intérieur.

Les fondations par testament sont licites, à seule charge de ne pas entamer la réserve que la loi espagnole accorde comme la nôtre aux descendants et aux ascendants.

I. — La Belgique.

Les particuliers peuvent librement, et sans aucune autorisation préalable, ouvrir et diriger des établissements charitables quelconques. Ils peuvent le faire en s'associant aussi bien qu'en restant isolés. L'article 20 de la Constitution porte en effet : « Les Belges ont le droit de s'associer, ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive. »

En ces deux points, les Belges sont mieux partagés que nous, mais pour ce qui regarde les fondations ils sont au même degré. C'est notre législation ou, plus exactement, c'est notre jurisprudence administrative qui prévaut et règle le sort des libéralités privées. Mêmes obstacles se dressent contre ceux qui voudraient ériger des fondations charitables et faire durer après leur mort les établissements de bienfaisance qu'ils ont fondés.

J. — La Turquie.

On ne peut s'attendre à trouver dans ce pays une législation régulière, la volonté des fonctionnaires tempérée par la coutume est toute la loi. Cette coutume toutefois a une telle force qu'elle contraint la volonté des fonctionnaires, ou plutôt l'incline, lorsque, comme il arrive dans le cas présent, le précepte religieux se joint à la tradition.

La charité, fort recommandée par la religion de l'Islam, est une des vertus les plus en usage dans le monde musulman; aussi tout ce qui est établissement et fondation charitable peut être érigé sans obstacle. On le voit bien par les hôpitaux et dispensaires fondés en ce pays par nos religieux français; ils trouvent pour les instituer et pour les conduire une facilité qu'ils n'auraient pas en France. On rencontre encore dans tous les pays musulmans des biens nombreux ou *vacoufs*, provenant de fondations parfois fort anciennes et érigées en vue d'assurer à perpétuité ou les besoins du culte, ou quelque service d'utilité publique, mais surtout ayant une destination charitable. « La confiscation des vacoufs, disait M. Émile de Laveleye, après un voyage en Orient (*Revue des Deux Mondes*, 1er août 1885), serait un crime de lèse-humanité et une faute économique; ils sont un élément de civilisation indispensable, tout ce qui est d'utilité générale leur est dû. » Et toutefois le même auteur nous avertit que ces fondations sont mal administrées et leur revenu souvent détourné par ceux qui en doivent faire emploi, ce qu'il attribue à la décadence du sentiment religieux. Le lecteur qui a pris la peine de lire l'historique de mon travail n'en sera pas surpris, il sait que même chose s'est vue vers la fin du moyen âge dans les pays chrétiens.

Les établissements charitables de récente fondation sont ou l'œuvre des chrétiens et surtout des communautés religieuses, ou l'œuvre des nations grecque, arménienne, etc., qui, dans l'empire ottoman et sous un régime absolu en apparence, mais très large en effet pour l'initiative individuelle, forment des groupes très forts, unis par la communauté de langue, d'intérêt et surtout de religion. Ces groupes ou ces « nations », pour prendre le terme usité au moyen âge, ont leurs hôpitaux et leurs œuvres charitables comme elles ont leurs églises et leurs écoles. Ces établissements sont érigés, soit avec des dons, soit même avec des legs faits à la nation et perçus par elle sans obstacle. C'est elle aussi qui dirige ces fondations, en modifie au besoin la destination et donne même un nouvel emploi aux

fonds, sans que le gouvernement intervienne en aucune manière. A la vérité, on peut redouter l'immixtion de quelque fonctionnaire, mais ce sont des difficultés toutes personnelles ou locales qui s'apaisent avec des *batchichs* ou, dans les cas graves, par une intervention de l'ambassadeur ou des consuls.

En somme, la charité privée est plus libre dans l'empire Ottoman que dans la République française. Dans les deux pays elle est à la merci des fonctionnaires; mais ceux-ci, ainsi que j'en faisais la remarque, sont favorables en Turquie et hostiles en France, ce qui fait pencher la balance en faveur de la Turquie; constatation peu glorieuse pour notre pays, mais qu'il est impossible de ne pas faire.

FIN

TABLE DES MATIÈRES

Préface v

Introduction 1

PREMIÈRE PARTIE

Historique 9

Chapitre I. — Indigence et assistance dans les campagnes au commencement du XVIe siècle 12

§ 1. — Indigence 12

§ 2. — Assistance 20

Chapitre II. — Indigence et assistance dans les campagnes à la fin du XVIIIe siècle 35

§ 1. — Indigence 36

§ 2. — Assistance 42

A. — Les Hôpitaux 54

B. — L'Assistance publique 60

C. — Turgot et l'assistance publique 64

§ 3. — L'état des esprits 71

Chapitre III. — L'œuvre des Assemblées révolutionnaires 78

§ 1. — Les premiers actes de l'Assemblée constituante . . . 78

§ 2. — Les rapports du Comité de mendicité 82

§ 3. — L'Assemblée législative et la Convention 95

§ 4. — Le Directoire 109

Chapitre IV. — Le gouvernement impérial 115

DEUXIÈME PARTIE

Le temps présent 121

CHAPITRE I. — L'indigence dans les campagnes 124

CHAPITRE II. — L'assistance dans les campagnes 148

§ 1. — Assistance des misères collectives 151
§ 2. — Assistance de l'enfance 154
§ 3. — Enfants aveugles, sourds-muets et idiots 168
§ 4. — L'assistance des malades 169
A. — Les hôpitaux 173
B. — Les secours à domicile 190
C. — Les secours en cas d'épidémie 213
§ 5. — Les hospices 214
A. — Les hospices de vieillards et d'incurables 215
B. — Les hospices pour infirmités spéciales 218
§ 6. — Les bureaux de bienfaisance 222
§ 7. — La mendicité 243
§ 8. — Les ateliers de charité 254
§ 9. — De quelques institutions de prévoyance 256
§ 10. — La charité privée 263
§ 11. — Des obstacles mis par les lois ou par les pratiques administratives à l'exercice de la charité privée 270

CHAPITRE III. — Les projets de loi 290

§ 1. — Projets de loi de 1848 290
§ 2. — L'enquête de 1872-73 300
§ 3. — Les projets de loi de 1871-76 308
§ 4. — Les derniers projets 313

TROISIÈME PARTIE

Quelques exemples tirés de l'étranger 321

§ 1. — L'Angleterre 321
§ 2. — L'Allemagne 340
§ 3. — La Suisse 355
§ 4. — Autres pays 366
§ 5. — Les colonies agricoles hollandaises 375

CONCLUSIONS

La question des remèdes 381

APPENDICE

La législation de quelques pays étrangers concernant la charité privée. 415

A. — L'Angleterre. 416
B. — Le Canada. 419
C. — Les États-Unis d'Amérique. 422
D. — L'Autriche. 423
E. — L'Italie. 426
F. — La Suisse. 420
G. — La Norwège. 429
H. — L'Espagne. 429
I. — La Belgique. 430
J. — La Turquie. 430

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES

ERRATA

Page 308. — *Au lieu de:* les projets de loi de 1870-71, *lire:* 1871-76.

Page 423. — Le *Temps* du 7 janvier 1890 donne comme tirés de l'enquête italienne sur les *œuvres pies*, les chiffres suivants. Leur capital comprendrait 725 millions d'immeubles et 1 milliard 1 million de valeurs mobilières donnant ensemble 88 millions de revenu brut et 48 de revenu net, portés à 95 millions net par les aumônes et subventions.

SAINT-DENIS. — IMMERIE SÉGUIN ET FILS, 20, RUE DE PARIS.

HV
265
H8

Hubert-Valleroux, Paul
La charité avant et depuis
1789 dans les campagnes de
France

PLEASE DO NOT REMOVE
CARDS OR SLIPS FROM THIS POCKET

UNIVERSITY OF TORONTO LIBRARY

UTL AT DOWNSVIEW
D RANGE BAY SHLF POS ITEM C
39 12 10 24 14 015 3